

市政

令和6年8月号

特集

誰一人取り残さない 共生社会の形成に向けて

誰一人取り残されることなく、全ての市民が生き生きと暮らすことができる共生社会の形成に向けて、各自治体ではインクルーシブ教育の推進、誰もが使いやすい公園等のインフラ整備、農福連携ほか、さまざまな取り組みを進めています。

特集では、学識者から、共生社会や社会的包摂といった関連する諸概念の定義や考え方、地域共生社会の実現に向けた包括的支援体制構築の重要性などについてご寄稿いただきました。また、誰もが遊べて、誰もが楽しめるインクルーシブ遊具の設置、研究機関と連携して進めるインクルーシブ教育、あるひきこもり青年の支援から発展し、就労の一つの形として定着した農福連携など、共生社会の形成に向けた施策を推進する都市自治体の取り組みを紹介します。

寄稿 1

誰一人取り残さない セーフティネットの構築を目指して

日本福祉大学学長 原田正樹

寄稿 2

人の和うるわしい湘南の元気都市を目指して

藤沢市長 鈴木恒夫

寄稿 3

吹田市のインクルーシブ教育

吹田市長 後藤圭二

寄稿 4

「あったかな人と心がきづくまち」安芸市

安芸市長 横山幾夫



誰一人取り残さない セーフティネットの構築を目指して

日本福祉大学学長

はらだまさき
原田正樹



周知のように「誰一人取り残さない」とは、SDGsの重要な理念である。誰のための持続可能な社会かと問われたときに、権力者や資本家のためではなく、地球市民全体の問題として捉え、ゴール16では「平和と公正をすべての人に」として、平和で包摂的な社会を推進し、あらゆるレベルにおいて効果的に責任ある包摂的な制度を構築するという目標を掲げている。本稿では、関連する諸概念を整理するとともに、理念と諸制度との位置付けを明確にすることで、今後の施策の推進を期待したい。かつそれらは個々の事業として実施されるというだけではなく、地域で集積されていくことで新しいセーフティネットを構築していくことにつながるのではないかと考えている。

1. 「共生社会」と障害の捉え方

日本ではノーマライゼーション(normalization)の考え方を「共生社会」として用いてきた。ノーマライゼーションとは北欧で発展した考

え方である。障害の有無にかかわらず、社会におけるノーマル(標準的)な生活を営む権利があり、それを実現できる社会にしていこうとする考え方である。具体的には●1日のノーマルなリズム、●1週間のノーマルなリズム、●1年間のノーマルなリズム、●ライフサイクルにおけるノーマルな発達の経験、●ノーマルな個人の尊厳と自己決定権、●その文化におけるセクシャリティと結婚の保障、●その社会における経済水準とそれを得る権利、●その地域における環境形態と水準といった八つの原則が示されてきた。日本では国際障害者年(1981年)の時に「完全参加と平等」の下に広く普及してきた。

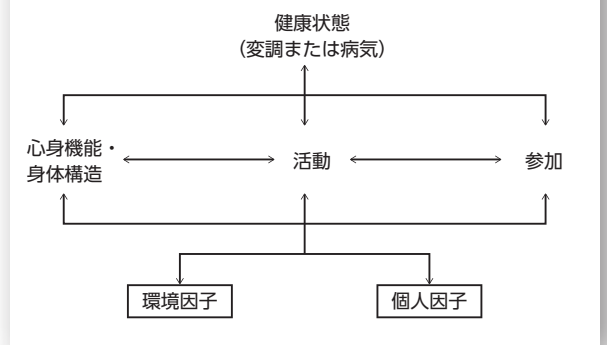
障害者基本法第1条では、「全ての国民が、障害の有無にかかわらず、等しく基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重されるものである」との理念にのっとり、全ての国民が、障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会(以下「共生社会」という。)

を実現するため、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進することを目的とする」と定めている。

また2023年6月に成立した「共生社会の実現を推進するための認知症基本法」第1条は、「認知症の人を含めた国民一人一人がその個性と能力を十分に発揮し、相互に人格と個性を尊重しつつ支え合いながら共生する活力ある社会(以下「共生社会」という。)の実現を推進することを目的とする」と定めている。

この共生社会を考えると、重要になるのは「障害」とは何かという枠組みである。2001年にWHO(世界保健機関)はICF(国際生活機能分類: International Classification of Functioning, Disability and Health)という考え方を採択した。この考え方の特徴は障害を生活機能として捉えることによつて、何ができないかという負の側面だけに着目するのではなく、その人の有するストレングス(強み)に着目しようとする視点が示されたことである。もう一つは、障害は、

図1 ICFの概念図



本人の疾病や機能不全だけが原因のではなく、社会の側にも生活のしづらさを生んでいる問題があるという「環境因子」を示したことである。

環境因子を強調したのが「社会モデル」である。これは個人の身体の機能不全を克服して社会参加するといった「医学モデル」に対して、社会の側の責任や改善を求める視点である。同じ程度の機能不全であっても、その人が暮らす地域のバリアフリーの違いによって、生活のしづらさは異なる。そうした社会的障壁を解消していくために合理的配慮が求められた。社会モデルでは障害は社会の側にあり、障害者とは社会の障壁を被る人たちである。よって「障がい」ではなく、「障害」と表記する。

さらに2022年、国連の障害者権利委員会から日本政府に対して、分離教育の中止、精神科への強制入院を可能にしている法律の廃止を求めるなど、厳しい勧告が出された。この中では「人権モデル」が強調されている。機能不全も含めて人間の多様性の一部として捉え、ありのままの存在を人権として受け入れられる個人と社会を考えると、

る。このように時代とともに考え方は変化している。共生社会の内実を踏まえていくことが大切である。

2. 「共生社会」と「地域共生社会」

最近、類似した用語として地域共生社会がある。地域共生社会は、イコール共生社会ではない。地域共生社会は、「ニッポン一億総活躍社会」（閣議決定・2016年6月）の中で「支え手側と受け手側に分かれるのではなく、地域のあらゆる住民が役割を持ち、支え合いながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して助け合いながら暮らすことのできる仕組みを構築する」と説明されている。

あらゆる住民を対象にケアリングコミュニティを構築していくという視点が強調されている。そこでは「支える、支えられる」という一方的な関係ではなく、「相互に支え合う地域」の構築を目指す。そのときに基軸になるのは、従来のような個人の中で自立を捉えるだけではなく、関係性の中で自立を捉えるという、相互実現的自立（interdependence）という考え方である。

20世紀、自立という考え方を拡大し多面的に捉え、自立した近代的な市民像を描いてきた。自立プログラムでは依存（dependent）から自立（independent）へ、すなわち援助を受けなくて済むようになることを目標にしてき

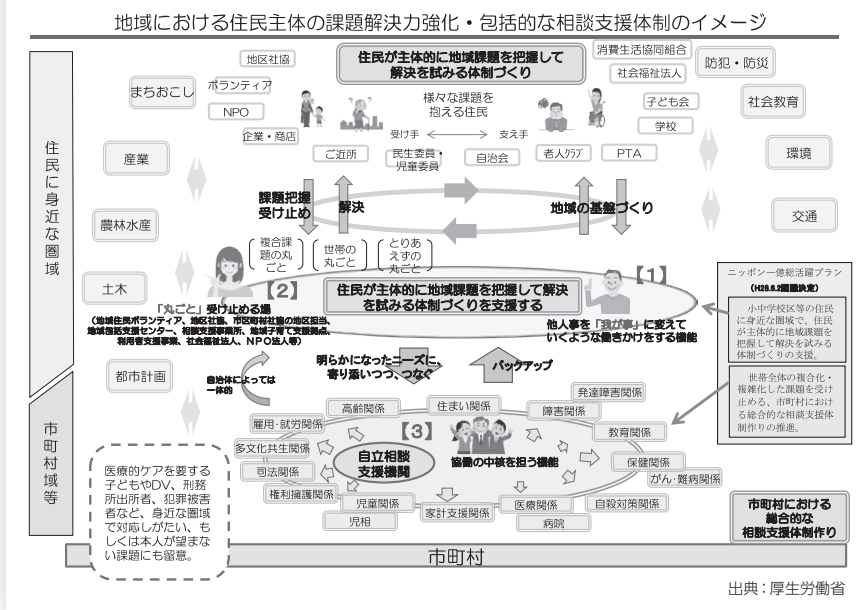
た。しかしそもそも人間は弱い存在である。そのありのままの存在を弱さも含めて認め合うことから、支え合うという行為の意味が生じる。最近注目されている「助けてと言え」「安心してSOSが言える」、受援力、寄り添い、伴走型支援といった今日のキーワードはそうした社会的文脈の下に意識化されたものである。

3. 「社会的包摂」と「社会的排除」

ソーシャルインクルージョンは、1970年代のフランスを中心とした欧州で、経済発展の中で社会から隔絶された人々の存在が社会問題化したことにより広まった社会政策である。その後フランスでは反排除法（1998年）が制定され、イギリスでは社会的排除室が内閣府に設置（1997年）されていく。また1999年のアムステルダム条約では、「社会的排除に対する戦い」がヨーロッパ社会政策の目標の一つとして明示され、さらに欧州委員会（EC）は、2000年のリスボン欧州理事会にて、「貧困と社会的排除に抗するナショナル・アクション・プラン（National Action Plans for Social Inclusion）」を設定することを加盟国に義務付けた。

日本では2000年に厚生労働省において「社会的な援護を要する人々に対する社会福祉のあり方に関する検討会報告書」がまとめられている。ここでは、社会的に弱い立場にある人々を社会の一員として包み支え合う、

図2 包括的支援体制のイメージ図



社会的包摂の理念を進めることが提言されている。その後、リーマンショック（2008年）など経済的危機状況が続く中で、非正規雇用、失業者やホームレスの人が急激に増加していく。そのため、生活困窮者自立支援法（2013年）や孤独・孤立対策基本法（2023年）が制定されてきた。「誰一人取り残さない」という社会的包摂に向けた政策

を推進していくためには、その対極にある社会的排除を解消する政策と一体的でなければならない。

4. 包括的支援体制の構築

地域共生社会を実現するために、社会福祉法第106条の3では「市町村は地域住民等及び支援関係機関による、地域福祉の推進のための相互の協力が円滑に行われ、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制を整備するよう努めるもの」と定められている。

制度としても従前のような児童・障害・高齢といった分野による縦割りの制度や窓口だけでは地域住民のニーズに答えられなくなっている。例えば、複合的な課題を有する世帯、制度の対象外や基準外といった制度のはざま、あるいはセルフネグレクトといった本人や家族の側に困り感のない事例などが増加している。チームによるアウトリーチや申請主義を超えた支援の在り方が必要とされている。それは各分野の専門性を否定することではない。むしろ対人援助のより高い専門性が必要となる。その際「相談支援の構造化」と「多機関協働」、そして「ソーシャルワーク機能の明確化」がポイントとなる。

すでに各地で0歳から100歳までの地域包括支援体制を構築しようとする取り組みが

始まっている。「ごちゃまぜ」というキーワードに注目が集まっている。同じ地域に暮らす人たちの多様性や異文化を大切にして、お互いの力を発揮して積極的に交わることで豊かさを創出しようとする取り組みである。その際には狭い福祉分野だけの枠組みも超えて、農林水産業や観光業、アートやスポーツなどの分野と協働することが広がっている。

社会福祉法第106条の4に規定された「重層的支援体制整備事業」は、「包括的な相談支援の体制」「参加支援」「地域づくり」を一体的に実施するという画期的な事業である。各自治体が構想する包括的支援体制を基に、予算を付け、職員を配置し、具体的な事業として推進していく。ここでは本人同意が取れなくても個人情報守秘義務を課し支援会議が開催できることになる。従来のような申請主義にとられず、専門職の側がアウトリーチし、必要によって伴走型支援を丁寧にしていく。まさに新しいセルフティーンネットである。

ソーシャルインクルージョンという包摂を目指した取り組みは、細かい衝突や葛藤が生じる。むしろそれは地域共生社会を形成していくためには不可欠なプロセスであるともいえる。そうしたコンフリクトを避けるようにするのはなく、むしろ積極的に捉えていくことで地域共生社会に向けた新しいセルフティーンネットが構築されていくのである。

人の和うるわしい 湘南の元気都市を目指して

藤沢市長(神奈川県)

鈴木恒夫



誰一人取り残さないまち藤沢への挑戦

藤沢市は、東京からほぼ50km、神奈川県中央南部に位置している。南は美しい湘南海岸に面し、北は相模野台地の緩やかな丘陵が続く、気候温暖で豊かな自然環境を有した住みやすい都市となっている。

また、古くから景勝地として栄えた「江の島」を中心に、令和5年の年間観光客数は1960万人に上る観光都市であることに加え、首都圏に位置し市内に21の鉄道駅があるという交通の利便性などを背景に、住宅都市、商・工業都市、農水産業都市という多彩で多様な都市となっている。

江の島は東京2020オリンピック競技大会のセーリング競技会場にも選ばれた。本市は、昭和39年の東京オリンピックに続き2回目となる会場市としての役割を無事に果たすとともに、ポルトガルのパラリンピックチームの事前キャンプを受け入れるなど都市の価値を高めることができた。

さらに、サテライトキャンパスを含む五つの大学が立地しており、若者も多く、教育環境の良いまちというブランドイメージが醸成されている。なお、本年6月時点の人口(令和2年国勢調査結果を基準とした推計値)は44万4145人であり、将来人口推計では人口のピークを令和17年の45万4018人と見込んでいる。

こうしたことから、本市は、過去から現在に至るまで、多彩な人材を引きつけ、温かさ、優しさ、熱意を持った多くの市民によって支えられてきたと考えている。

昭和25年の市制施行10周年において制定された藤沢市歌の一節にも「人の和も うるわし 楽し」とある。このマインドを大切にしながら未来に引き継いでいこうと常々考えてきた。特に、日本が人口減少社会に入り、おおむね20年後を見据えた時に、担い手不足の深刻化などの人口構造の変化が最大の課題となる中で、基礎自治体として「地域の課題をマルチなパートナーシップで解決できるまち」とな

るよう取り組んでいく必要がある。

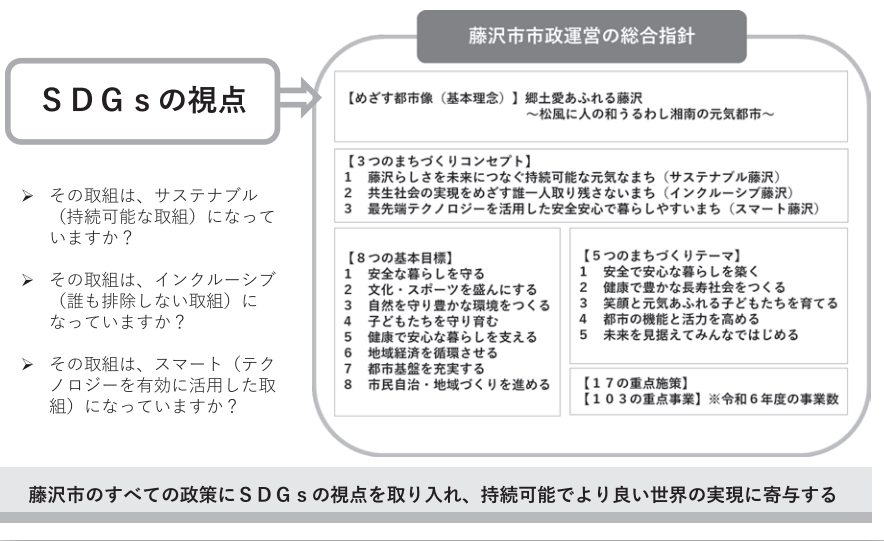
世界目標であるSDGsについては、本市が行っているさまざまな施策や、総合計画に代えて4年ごとに改定している「市政運営の総合指針」で目指してきたものとの親和性を感じていた。そのため、令和2年度施政方針の中で、今後の市政運営のテーマとしてSDGsの視点を取り入れていくことを掲げた。具体的には、SDGsを含む「2030アジェンダ」全体を踏まえ、三つをその柱として取り上げることとし、改定後の「市政運営の総合指針」に盛り込んだ。その一つが「共生社会の実現をめざす誰一人取り残さないまち(インクルーシブ藤沢)」である。

本市の目指すインクルーシブは、「支えあう人の和の未来の姿」として位置付け、防災、防犯、福祉、子育て支援、教育など多岐にわたる取り組みを進めていくこととした。

インクルーシブ遊具の設置

「インクルーシブ藤沢」のリーディング事業

図 SDGsと総合指針イメージ図



の一つが、秋葉台公園へのインクルーシブ遊具の設置である。この事業は、「子どもたちが安全安心でより快適な環境で学べるよう、インクルーシブやユニバーサルデザインの視点も取り入れた環境づくり」を具現化するものとして、誰もが遊べて、誰もが楽しめる広場を整備するものである。設置場所となった秋葉台公園は面積7・70ha、市の北部に位置し、市民スポーツを支える北の拠点として、

文化体育館、球技場、プールなどを備えている。ちなみに、この文化体育館は、「カブト虫」の愛称で市民に親しまれており、世界的に有名なバスケットボール漫画の作品でも使用されている。設計は、本年6月に逝去された故横文彦氏である。

インクルーシブ遊具は、老朽化した遊具（更新前もバリアフリー対応の複合遊具などを設置）を更新する形で導入した。当時は、都立砦公園などで導入事例があったが、一般的に普及している状況ではなく、国や県の整備方針やガイドラインがない中での導入となった。職員による遊具の選定に当たっては、コンセプトやデザイン、安全性、維持管理など13項目について評価を行っている。

導入したインクルーシブ遊具は、①複合遊具、②回転系遊具、③スイング系遊具、④サポート付きシート1座の3連サポート付きブランコの四つである。まず、複合遊具については、車いすに乗ったまま遊べるスロープや、車いすから乗降できるよう乗降デッキがある。また、動線上には、車いす同士のすれ違いスペースを設けている。滑り台は2種類あり、一つはデコボコした造りとし、もう一つはローラー式の低く長い形で、子どもの安全や保護者のサポートを意識した設計を採用した。一方で、難度の高い形状の動線もあり、子どもたちが多様な遊び方ができるようにしている。

次に、回転系遊具は、車いすからの乗降は

もちろんのこと、体幹の弱い子どもでも安心して座れるよう背もたれに高低がつけられている。回転については、一定以上速度が上がらないようになっており、子どもが外側から回しやすい構造となっている。

続いて、スイング系遊具は、スロープ付きで車いすのまま乗ることができるとともに、車いすの人も遊具を揺らすことができる。また、体幹の弱い子どもも座れる構造となっている。複数人で利用できるため、多人数で遊ぶ楽しさを感じることができると考えている。

最後にブランコについては、三つのうち一つを、体を安定させて保持する大型バケットシートとしている。体を固定するハーネスが装備されているため、体幹の弱い子どもも乗ることができると言われており、身近でブランコに乗る機会を提供できたことは、利用者からも好意的な評価を頂いている。

設置後の利用状況については、令和3年11～12月にかけて、土・日曜日の午前10時から午後3時の1時間ごとに利用者を計測した結果、1日平均165人の実績となっている。また、令和4年8月には、「秋葉台公園の遊具広場についてのアンケート」を実施し、利用者からも意見を聴取している。アンケートでは、おおむね肯定的な意見が多かったが、「雨が降った後に車いすやベビーカーの利用を考えると、遊具の下がぬかるみにならない土の方がよい」などの改善を希望する声も寄



秋葉台公園のインクルーシブ遊具

せられた。

今後は、利用者の声、ニーズをどう反映していくのが課題であると考えている。特に、インクルーシブ遊具を単に公園に設置するだけでは、ニーズを満たすことにはならないと考えるきっかけになった。秋葉台公園においてもバリアフリーでなかった一部の駐車場からのアプローチについて改修を実施したが、このことも含め、秋葉台公園という場所であったから可能な取り組みであったとも言える。障がい者用駐車スペースの確保やバリア

フリールート、トイレの設置、遊具が設置できるスペースなどを考慮すると、まちづくりとして、まだまだ解決すべきことが多いことに気付くことができた。

今後に向けて

インクルーシブ藤沢の実現に当たっては、まず誰一人取り残さないという姿勢で、誰もが住みやすいと思えるまちづくりを進めることが第一歩であると考えている。その上で、多様な市民がまちづくりに関わる機会を提供し、当事者の声を大切にされた政策形成が図られるまちとなるよう取り組んでいきたいと考える。インクルーシブ遊具の設置については、このステップを少し進めることができたものと捉えている。そしてさらには、多様性を認め合い、性別や年齢、職歴などに関わらず、チームとして力を発揮できるよう、本市に関わるたくさんの方のステークホルダーとマルチなパートナーシップを組んでいきたいと考えている。

例えば、高齢者などスマートフォンの活用に不安を抱く方向けの「スマホ何でも相談窓口」は、企業や大学生・高校生といった多くのボランティアによって支えられ、実施されている。また、ボッチャの競技大会を開催するなどインクルーシブスポーツの体験や普及を進めるとともに、誰もがスポーツに親しめ

る環境をつくるために、備品の購入だけでなくスポーツボランティアの確保も進めている。これらのボランティアについては、本市が東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会のレガシーとして立ち上げた「チームFUJISAWA2020」がマッチングのプラットフォームとして機能している。令和7年に東京で行われる第25回夏季デフリンピック競技大会においても役割を担い、大会の成功に貢献できればと考えている。

そのほか、農福連携については、県および市民活動団体など多様な主体と連携し取り組んでいるが、庁内においても複数の課が関わることで、人手不足に悩む農業者と、働く場を求める福祉事業所の方をつなぎ合わせており、受け入れ件数も増加している。

一方、コロナ禍、物価高騰など社会情勢はこの数年間で大きく変化し、障がいのある人、高齢者、子ども、外国につながる人、セクシュアル・マイノリティの人など、さまざまな生活上の困難を抱える人に対する排除や格差などが改めて浮き彫りになったとも受け止めている。

本年度は、「市政運営の総合指針」の改定作業を行っているが、引き続き「インクルーシブ藤沢」の実現を目指し、子ども・若者を含む多くの方の意見を集め、大きな力に変えていくことで、社会課題の解決に努めていきたい。

吹田市のインクルーシブ教育

すいた
吹田市長（大阪府）

ごとうけいじ
後藤圭二



はじめに

「誰一人取り残さない」このフレーズは、主に福祉や教育など、特に人権尊重の視点が大切な分野においてよく使われる、利他的相互援助社会の理念である。

一方で、経済合理性を追求する分野における企業経営では、その逆の概念の下での成功事例に価値を見いだすことが多い。いわば「誰にも負けてはならない」というような排他的競争社会である。

さて、本稿ではその両者のはざまで揺れ続けている「公教育」において、市行政と教育委員会が密に連携して取り組んでいるチャレンジ的なインクルーシブ教育を紹介するとともに、公教育が抱える課題と今後の在り方について述べる。

吹田市は、大阪府の北部に位置する人口約38万人、面積約36km²の中核市である。大阪府に隣接し、市内に15の旅客駅があるなど高い交通利便性と、1970年大阪万博の跡地で

ある万博記念公園や多くの都市公園などのみどり豊かな環境が特徴である。市内には五つの大学があり、学生数は約5万人で府内1位であるなど、全国有数の「大学のあるまち」となっている。また、国立循環器病研究センターをはじめとして多くの医療機関があり、医療環境も充実している。良好な住環境を背景に、本市の人口は増加傾向が続いており、この10年で2万人以上増加した。また、関西への転勤者が好んで選ぶ居住地となっており、20〜40歳代の転入者が多い。

公教育に関しては、36小学校と18中学校で約3万人の児童・生徒が学ぶ。市内には学習・進学塾が数多くあり、保護者の教育意識が高い傾向にある。全国学力・学習状況調査の各教科の正答率は、全国平均を大きく上回る結果となっており、府内でトップクラスとなっている。一方で、近年、不登校児童・生徒数が増加傾向にある。ほかにも、教育現場における課題は、いじめ、安全対策、少人数学級の実現、GIGAスクール構想の推進、教職

員の長時間労働や人手不足など多岐にわたる。それらの課題に対応するため、より良い教育環境の整備や、1800人を超える教職員を対象とした研修の充実、働き方改革などに積極的に取り組んでいる。

吹田市のインクルーシブ教育

本市では、全小中学校でいじめ予防授業やデジタル・シティズンシップ教育など、子どもたちの社会的自立に必要な力を育む教育を実施するなど「ともに学び、ともに育つ」という教育理念の下、さまざまな施策の展開を図ってきた。

一方で、教育現場においては特別支援学級在籍者の増加、不登校児童・生徒数の増加および低年齢化が顕著となっているなど、個別支援の必要性が高まっている。また、子どもたちを取り巻く環境が多様化・複雑化しているからこそ「人は多様であり、それぞれの人権が尊重されなければならない」という考えに基づくインクルーシブ教育を推進しなければ



東京大学大学院教育学研究科と協定を締結

このようにインクルーシブ教育を
実践する中で、令
和4年1月、本市
は東京大学大学院
教育学研究科と
「教育・研究交流
連携事業に関する
協定」を締結し、
インクルーシブ教
育に寄与する教育

ばならない。
インクルーシブ教育においては、障害は
個人の心身の機能に原因があるのではなく、
社会や環境の在り方、仕組みに起因するも
のであり、障害（バリアー）を取り除くのは
社会の責務であるという、「障害の社会モデ
ル」以下、社会モデル）を標準的な考え方と
している。
令和3年度に本市教育センターは研究会を
設け、子どもたちが社会モデルを直感的に理
解できる教材「車いすユーザーの社会」（東京
大学大学院教育学
研究科附属バリア
フリー教育開発研
究センター）を用
いて小学校5、6
年生720人に対
し授業を実施し
た。

プログラムやカリキュラム作り、学びの場の
創造など、研究成果を教育現場に実装する取
り組みを本格的に始めている。
連携協定を生かした取り組みと成果

(1) 教職員の研修

連携協定を基に市教育委員会は「学校のイ
ンクルーシブ空間化」を推進する教職員研修
プログラムをスタートさせた。

(2) 研究会のパワーアップ

教育センターが設けた研究会での取り組み
は、連携協定の下で得られたさまざまな知見
や助言により、一層の具体化や深化が進んで
いる。教職員自身が社会モデルの考え方やI
CT活用の基礎などについて学びながら、幾
つかのプロジェクトに分かれてより実践性を
増すための研究を重ねている。

【令和4年度プロジェクト】

- ① 低学年教材の作成
 - ② 合理的配慮についての理解を深める
 - ③ アクセシビリティ研究
 - ④ インクルーシブな学校づくり
- 【令和5年度プロジェクト】**
- ① 合理的配慮の仕組みをつくる
 - ② 学校でインデックスを使う
 - ③ 子どもと社会モデルを考える

この研究成果は、各年度末に行う教育研究
報告会において、全教職員に周知した。

(3) 研究推進校での実践

研究内容は、指定した研究推進校で実践し

さらに研究を深めている。
インクルーシブの意識は地域社会にとって
も重要であり、今後は、地域へ広げるために
保護者を含めた対話に積極的に取り組む。

(4) ハンドブックの作成

これらの取り組みを、「インクルーシブな
学校づくりハンドブック」としてまとめ、全
小中学校で活用が進むよう、教職員向けポ
ータルサイトでいつでも閲覧できるようにし
た。また、地域へインクルーシブの意識を拡
大させるためのツールとなることを期待し、
今後は、市民への周知も図っていく。

**(5) インクルーシブ教育最先端の
教育支援教室**

全ての子どもたちの学
びを保障するために、学



インクルーシブな学校づくりハンドブック





教育支援教室には全て色が異なる35脚の椅子を配置(写真は白黒で掲載されるため、色は伝わらないが)

校をインクルーシブな空間にする取り組みを進めるとともに、学校外の教育施設においてもインクルーシブ教育の実践に取り組んでいる。その取り組みの一つとして、本年4月、不登校の子どもたちを対象にしたインクルーシブ教育最先端の場として、新しい教育支援教室を開室した。連携協定の下、助言を頂く中で、さまざまな発想による取り組みが実現した。

【新しい教育支援教室での取り組み例】

- ①男性用トイレ、女性用トイレ、多目的トイレとは別に、性別に関係なく利用できるオールジェンダートイレを設置。
- ②教室内に設置する35脚の椅子を全て違う色にすることで、子どもたちが好みや気分によって選択できるようにし、色をきっかけに対話が生まれる仕掛けとするなど、備品の配色を考慮。
- ③子どもが個別に可能性を広げるためのICTによる支援。

今後の展望

少子化や核家族化、地域コミュニティの希薄化、DXの進展など、子どもを取り巻く社会状況は大きく変化している。しかし、義務教育の担い手である教育委員会の基本的な体制は、その時代の変化に追いついていない。それは教育の長い歴史と強固な伝統が背景にあるが、わが国の教育行政の予算規模の小ささが根本的な原因である。

教職員の確保と資質向上、それに起因する働き方の適正化、授業をアシストするICT活用、学校施設の改修、学校運営業務の外部化、スクールカウンセラーなどの専門職配置など、これらが十分に措置できないことは全て財政上の問題である。

さらには、都道府県教育委員会と市教育

委員会との二重行政に、いまだに地方分権の理念が届いていない状況は、教育改革を推進する上で極めて強いブレーキとなっていることをわれわれは認識しなければならぬ。

中核市である本市は、府教育委員会の持つ教育人事権の移譲を受けることが可能であるが、その実現には至っていない。中核市は先導的に教育改革を進める責務を果たすため、地域の実情に応じたさまざまな方策を講じるべきであるが、教育人事権を持たなければオリジナルの取り組みを実施するには限界がある。

改めて、子どもたちが誰一人取り残されることなく、児童・生徒一人一人が互いを尊重し合い、自分らしく能力を発揮できる教育を実現するためには、インクルーシブな学校づくりをはじめとしてより良い教育環境を整備する必要がある。

教員の人権が十分に尊重されていない現状は、教員志望者数が急激に減少している状況からも定量的に認識できる。その状況で、児童・生徒の誰一人も取り残さず人権を尊重しなければならぬ、という現実に教育現場は苦慮し、疲弊している。

理想的な教育の在り方を追求するとともに、この現実には行政はもろろん、国民は危機感を抱かなければならない。

「あったかな人と心がきづくまち」安芸市

安芸市長(高知県)

横山 幾夫



はじめに

安芸市は高知県東部に位置し、本年3月末現在の人口は1万5743人、高齢化率42.4%であり、高齢化が進み人口減少が続いているが、官公庁や医療・福祉施設が充実し、県東部地域最大の市街地を形成している。

市の南部は太平洋に面し、北部では徳島県との県境まで、急峻な中山間地域を有しており、市域の89%を広大な森林が占めている。市の主要産業である農業は、平野部では冬春ナスが、山間部においては、かんきつ系のユズが、それぞれ全国有数の生産を誇っており、施設園芸を中心とした農村風景が広がっている。

本市では、令和4年3月に第3次安芸市地域福祉計画・地域福祉活動計画を策定し、住民の「あったかな」人柄による、心の「気づき」で地域社会を「築く」という意味を込め「あったかな人と心がきづくまち」を基本理念に、住民誰もが住み慣れた地域で安心して暮らせる福祉のまちづくりを推進している。

安芸市の農業

本市は、就業人口に占める農業従事者が26%と、就業者の約4分の1が農業従事者である。近年は、農業経営体数(農家数)や作付面積の減少、農業者の高齢化が進む中、冬春ナスの出荷量はほぼ横ばいとなっており、さまざまな増収技術を導入しながら、面積当たりの出荷量を上げること、産地を維持している状況である。

今後この一大産地を維持・発展させるためには、少ない農家でより多くの農地を維持する必要がある、そのためには省力化や労働力確保に向けた対策が求められている。

高い自殺死亡率と自殺予防の取り組み

一方、福祉側の課題として、長年続いた高い自殺死亡率が挙げられる。

高知県全体の人口10万人当たりの自殺死亡率は、平成10年以降全国的にも高い水準で推移しており、とりわけ安芸福祉保健所管内(9

市町村)は、平成23年には42.25と県内で最も高い自殺死亡率であり、自殺死亡率の抑制、自殺予防対策の取り組みが急がれる状況であった。

平成25年に、安芸福祉保健所が事務局となり設立された「ここから東部地域ネットワーク会議」は、管内市町村、警察、学校、ハローワーク、社会福祉協議会、病院、介護および障害サービス事業所など、管内のあらゆる分野の団体が構成機関となり、研修会や情報共有などを通じた多機関連携に取り組んできた。本市での農福連携は、こうした自殺予防対策の中から、就労支援の取り組みの一つとして副産物的に生まれたものである。

農福連携で経済的自立

農福連携とは、障害者や高齢者などが農業分野で活躍することを通じて、自信や生きがいを持って社会参画を実現していくものである。本市での農福連携の取り組みは、県や市が事業や制度を創設して取り組んだものではなく、

ある1人のひきこもり青年の支援から広がりを見せ、就労の一つの形として定着していった。

平成26年5月、本市の農福連携第1号となった1人のひきこもり青年から、生活困窮の相談を受け、市福祉事務所と県福祉保健所、市社会福祉協議会の職員が青年の自宅を訪問した。彼はやせ細り服装も乱れ、会話も一方的で、雑草を食べながら飢えをしのぐ状況であった。また、当時仕事をしておらず、兄弟のお金や食べ物^とを盗るため、関係性が悪化し、支援が得られない状態となっていた。その一方、自宅にはきれいに手入れされた立派な畑があり、事情を聞くと、彼自身がその畑の小さな石を一つ一つ丁寧に取り除き、立派な畑にしたものだった。これを見た福祉保健所の職員が、自身の同級生であるナス農家に、彼をアルバイトで雇ってもらおうよう「マッチング」を行い、仕事をしていなかった彼は得意な田畑の石拾い作業のアルバイトを開始した。彼は就労から3カ月間、休まず石拾いを続け、ナス栽培に適していなかった田畑を立派な農地にし、その後、その場所には立派な農業用ハウスが建設され、彼はこのハウスで正式に就労することとなった。

生活困窮の相談をきっかけにつながった彼は、石拾い作業の他、ナスの収穫や箱詰め、ハウスの管理まで手掛けるまでになり、就労から通算7年ほど一般農家の下で立派に勤めた結果、貯蓄額が250万円を超えるまでになった。

現在、彼は本市を離れ、新天地で自分の力で歩み始めている。

農福連携が成功した理由

社会から孤立し、生活困窮に陥っていた彼が、250万円も貯蓄し、新天地で新たな職に就くことは、並大抵のことではない。この支援が成功したのには、幾つかの要因がある。

まず農作業が彼の特性に合っていたこと。気が遠くなるような作業と思える石拾いが、彼にとっては同じ作業を集中して続けられるため、苦ではなかった。次に、支援者も一緒に作業をしたこと。彼をマッチングした福祉保健所の職員をはじめ、さまざまな支援者が彼と一緒に同じ作業をし、寄り添った。そして雇用主が彼の特性を必死で理解し、雇用主と支援者とが常に連絡できる体制を取っていたこと。最後に、なんとと言っても賃金がもらえ、就労が長続きしたこと。さまざまな要因はあると思われるが、彼が自分の居場所を見つけ、社会的に必要とされていると実感できたことが定着につながったのではないだろうか。

これをきっかけに平成29年には就労者が増加し、就労者16人、協力農家11戸まで増加。福祉部門や農業部門など関係機関による組織間連携が必要となっていた。

平成29年12月に自立支援協議会の下部組織である就労支援専門部会が発足し、障害者などの就労支援に向け、さまざまなケースを就労につなげるための専門部会としての取り組みを

開始した。また、平成30年5月には安芸市農福連携研究会が設立された。市が将来にわたって農福連携を進めていくためと、人事異動があっても、引き続きこの取り組みを推進していくるようにすることを目的としたものだった。

この農福連携研究会はJA高知県安芸地区、障害者就業・生活支援センター、若者サポートステーション、安芸農業振興センター、安芸福祉保健所、安芸市農林課・福祉事務所で構成され、毎月1回定例会を開催し、各機関の情報共有や勉強会、農福連携の普及啓発に取り組んでいる。普及啓発事業では、講座開催のほか、令和元年から「農福連携高知県サミットinあき」と題して、事例発表や講演会を毎年実施している。また、令和元年10月からは、JA高知県安芸地区が農業就労サポーターを雇用し、働く障害者たちの心のケアや、安心して働ける職場づくりを農家にアドバイスするなど、両者をつなぐ人材として、農福の良好な関係づくりを行い、就労定着を支援している。

畑仕事が好きなひきこもり青年の就労支援からスタートした農福連携も、組織間連携を必要とするまでの大きな力に成長した。この農福連携により、独立営農を始めるケースが生まれるなど、さらに発展している。

また令和2年4月には、本市内の農家有志3戸により就労継続支援B型と就労移行支援サービスを行う事業所が設立され、ナスの袋詰めを主とした農作業の出来高により工賃を支払う「稼げる」B型作業所として、生きづら

さを抱えた人の大きな受け皿となっている。

福祉部門での大きな課題であった、安芸圏域の人口10万人当たりの自殺死亡率は、この農福連携などの取り組みの効果なのかは断定しづらいが、令和4年度に15・57と低下している。ある農福連携でひきこもりを脱却した青年が「人とのつながりで心は豊かになりました」と話された。農福連携を通じた孤独や孤立を防ぐ取り組みが、自殺予防の一助になったと考えている。

農福連携は万能ではない

本市で農業と福祉が連携した理由は、農業サイドでは、収穫作業などの人手不足という課題が、福祉サイドでは、個々の特性で就労できる場所が限られる人の就労先の確保という課題がそれぞれあり、こうした双方の困りごとの解消に、思惑が一致したものである。また、農業自体が生きづらさを抱えている人の特性にマッチし、労働力として力を発揮できたことで、副産物的に人手不足解消にもつながった。

ただし、農福連携が全ての農業者や障害者などにマッチするものではない。農福連携が広がりを見せ始めた頃、本市に農福連携を求めて転入するケースが相次いだ。定着するケースもあれば、元いた自治体へ帰ることになったケースもまれではない。

ある療育手帳を所持していた20代女性の

ケースでは、転入と同時に生活保護を申請し、農福連携によりいずれば生活保護を脱却する見込みだったが、転入早々から農業が続かず、生活保護と障害サービス支援のみとなってしまった。生活保護ケースワーカーや障害福祉担当職員により他の就労サービスなどにつながり続かず、ひきこもってしまった。彼女は、作業所職員やプランナーなどの支援者を拒否し、訪問看護と生活保護ケースワーカー、障害福祉担当職員のみに関わりとなってしまった。最終的には、自宅に帰りたいと本人が申し出たことから、親元へ帰る形で転出していった。

このケースは、転入前の自治体が本市の農福連携を紹介したことから転入となったが、生活保護担当部署間が連携する前に転入しており、支援者側の準備不足もあった。また、本人が支援者との関係を遮断することが続き、本人と支援者との間で理解が深まらなかった。本人の特性が理解できなければ、伴走支援はできず、農福連携は難しい。支援対象者の特性は多様で、それぞれ違う「色」を持つっており、万能な支援方法はない。

多様な「つなぎ先」で、

誰もが生き方に選択肢を

農福連携は働くことで社会的役割が持て、頑張れば稼げる仕組みに発展した。また、林

業、商業、水産業など、さまざまな業種と福祉が連携し、さらなる広がりを見せている。

福祉側が就労や居場所などのつなぎ先を求めているのは全国共通であると思うが、生きづらさを抱えている人が戦力となる場所は地域によってさまざまであろう。他市町村から本市への視察も相次いでいるが、本市での農福連携という仕組みが全自治体で実現できるわけではない。支援に携わる関係機関が、それぞれの地域ニーズを掘り起こし、そのニーズに対して、生きづらさを抱えた人が輝ける何かを見つけ出せるかどうか、それが成功のカギだと考える。

本市の農福連携は、前述の通り、対象者の特性に合った雇用先を、支援に関わった県職員が就労先へ「マッチング」したことからはまった。対象者を理解し、特性などに応じた支援先を選択できること、対象者が自身の生き方を選択できることが、この取り組みでは重要である。どこに住んでどんな生活をしていても、多様な選択ができるよう、今後も受け入れ先の開拓や、伴走支援を継続していきたいと考えている。

生きづらさを抱えた人が、まずはあらゆる形でどこかにつながり、支援者がその人への理解を深めながら地域で優しく包み込む。そんな「あったかな人と心がきづくまち」を引き続き目指していきたい。