平成２６年度　文教産業委員会行政視察報告書

１．視察期間

平成２６年８月４日（月）

２．視察先

兵庫県朝来市

３．視察項目

経済成長戦略について

４．視察の目的

これまで当委員会では、基幹産業としての観光の重要性、観光消費額の増加策、観光を軸とした６次産業化の推進、観光による地域づくり、関連産業における若者雇用の確保などを提言してきた。

そこで今回は、次年度から始まる高山市第八次総合計画での産業経済政策分野においては、データ分析による考察を加えた、より具体的な成長戦略として位置づけられるよう、地域経済循環と産業連関に基づく本市の経済戦略の策定と良好な経済循環の創出が可能となることを目的に、朝来市の経済成長戦略について視察研修を行う。

５．視察内容

ア．概要

（１）朝来市経済成長戦略策定の経緯

優良企業の撤退により、雇用対策を講じようとするが、商工観光課内では観光部門のイベント等に人手が奪われ、商工労政部門に人手が廻せない状況となっていた。そこで、平成２３年度に経済振興課を新設したが、戦略を伴わない場当たり的な経済施策や朝来市の経済・産業の現状を把握できていない状況にあったため、計画的に経済振興策を進める必要性を認識し、岡山大学大学院の中村良平氏の指導を仰ぎ策定することとした。

（２）市内経済と産業分析

産業の現状把握と分析により、各種統計指標や産業連関表を用いて現状把握と経済構造を把握し、最初に「朝来市経済白書」を作成した。その後、「経済成長戦略」を策定し、産業連関表詳細分析により地域経済の「構造改革シミュレーション」を実施した。

（３）経済成長戦略の企て方

①朝来市の特徴を捉える（強み）・・・立地条件は交通の要衝、豊かな自然、特色ある企業立地と良好な事業環境、高い雇用力、竹田城跡など豊富で魅力ある観光資源、付加価値の高い特産品

②朝来市の課題（弱み）・・・人口減少・少子高齢化、市内総生産と事業所数の減少、厳しい財政状況、人口減少等により地域社会の維持が困難

③ＳＷＯＴ分析による戦略の方向性

（４）具体的な経済成長戦略（重点戦略・プロジェクト）

３つの重点戦略、８つのプロジェクトを設定し、各プロジェクトは短期（４年)、中期（７年)、長期（１０年）の実施期間を設ける。

◆重点戦略１　観光インパクトを活かした独自産業の創出

竹田城跡への入込客数は急増しているが、宿泊施設や飲食店が少ないため、経済波及効果が少ない。そこで、歴史遺産の保存と賑わいが創出できるよう整備を進め、市内に点在する観光資源を掘り起して集客を拡大させ活性化を図る。

・プロジェクト１　竹田城跡・城下町賑わいアッププロジェクト
・プロジェクト２　観光資源ネットワーク化プロジェクト
・プロジェクト３　観光関連産業活性化プロジェクト

◆重点戦略２　エコノミックガーデニングの推進

朝来市は、企業の撤退が続き雇用吸収力が弱まっている。そこで地域経済を「庭」、地元中小企業を「植物」に見立て、地元の土壌を活かし、地元企業を育成させることで地域経済を活性化させる。企業誘致による経済の活性化を頼るのではなく、意欲ある中小企業を支援し、優位性を活かした成長する環境を推進する。

・プロジェクト４　産業支援機能充実・強化プロジェクト
・プロジェクト５　企業立地推進プロジェクト
・プロジェクト６　キャリア教育、人材確保・育成支援プロジェクト

◆重点戦略３　農林産物のブランド化

朝来市の特産農産物である「岩津ねぎ」の販路開拓・拡大を進め、同時に６次産業化の推進、農産物の付加価値を高めブランド化を図る。更に森林資源を活用し、経済循環や雇用の場の創出のために「木質バイオマスエネルギー」として、未利用材の燃料化とともに環境保全など総合的に取り組む。

・プロジェクト７　農産物ブランド化・６次産業化推進プロジェクト
・プロジェクト８　木質バイオマス利用促進プロジェクト

（５）重点戦略を支える推進施策

推進施策は、重点戦略とプロジェクトの具体化のため、朝来市の課題に合わせ、継続的・効果的に実施する事項を整理して設定し、経済成長の基盤を確立する。

◆推進施策１　朝来市で働き、住み続けられるまちづくり

進学や就職で朝来市を離れても、戻ってきやすくするための取り組みを推進。

１．定住化の促進

①定住促進に向けた取り組みの推進（人口流出等を抑制し定住促進を図る）

◆推進施策２　シティプロモーション戦略の推進

ブランド総合研究所による地域ブランド調査では、魅力度ランキング６４１位であることから、ブランド力を活かした観光交流や定住、企業立地等を促進する。

２．「朝来市」のイメージ確立プロジェクト

①イメージづくりの推進（竹田城跡を核とした「朝」のイメージづくり）

②市内外へ発信するシティプロモーションの展開（定住先や進出先として選ばれるまち）

イ．効果

経済成長戦略においては、獲得した外貨が地域内の産業間で循環するような産業連関構造を構築し、高い経済循環の実現には必要かつ効果的な捉え方と認識する。

市の強み・弱みなど内部環境と外部環境を整理し、循環型社会への対応、安全・安心の確保、価値観・文化の多様化などの外部環境の変化には、強みを活かして「攻め」、弱みを改善し「守る」ことが必要である。また、人口減少、少子高齢化、企業の海外移転、為替変動など外部環境の脅威に対しては、強みを活かして「克服」すること、弱みに対して「回避」することを的確に分析し、そのことを具体化することによって、今後、求められる方向性が見出される。

朝来市の成長戦略の方向性には、域外マネーの獲得、地域資源の最大活用、雇用の拡大、朝来市のブランド化の４本柱を位置付けた。これらの実現に向け新たな重点プロジェクトのポイントを掲げたことは、域内の状況が詳細に把握され、対策を講じるものであり、経済の好循環を実現するには必要な施策である。

ウ．課題

経済センサスや国勢調査など統計資料を基に作成する産業連関表は、公表されるまでに相当な期間が必要なことから、タイムリーなデータ集積に課題が残る。また、各企業への細かなアンケート調査を必要とすることから、企業への協力体制が不可欠である。さらにこれらの産業連関表や経済成長戦略を策定するまでには、細かな裏付けと綿密なデータ分析が求められるため、専属部署の設置が不可欠である。

しかし、これらの施策は、地域経済の連関構造において通貨の循環と漏出の度合いが把握出来なければ、対策を講じることは不可能であることから、戦略的に経済の好循環を促すためには必要な施策である。

６．朝来市経済成長戦略のまとめ

◆地域経済の構造的課題

市は「住みやすいまち」「働けるまち」「訪れたいまち」をめざし、まちづくりに有効な施策を検討し実施する必要がある。しかし、市において産業振興、雇用創出、所得向上、消費拡大のための地域活性化策や地域振興策など施策を講じるものの、その効果に課題を抱える。

経済の課題は、地域の消費が活発であっても、その効果は地域内に還元される保

証はなく、公共事業等で関連産業への波及効果を期待するが、地域の経済に具体的な恩恵が見当たらない。製造出荷額は増加しても地域の所得が増加せず、生産需要が高まっても地域の所得や雇用の拡大は増えていかない。これはヒト・モノ・カネの流れに漏れの部分が存在しており、これを改善しない限り経済の循環は望めない。

◆地域構造改革の必要性

地域経済の構造を変えずに地域の自立と持続可能性はなく、どれほど経済波及効果を分析しても対策が立てられない。地域内で課題が提起されても、何を変えれば具体的に変化するのか分からないなど、多くの課題を抱えている。

そこで、地域内、地域外との経済交流の仕方を変えることにより、産業間や産業と消費者の関係を再度見つめ直すことで変化が期待できる。地域にとって望まれる姿を戦略的に整えることこそが「真のまちづくり」であり、地域資源をどのように利用し、変えていくことが出来るかを検討することが重要な経済対策である。

◆地域内で得られた所得の地域内循環

市民がどこで消費しているかを把握することは重要であり、地域外量販店、インターネット、大型スーパー等での消費は、地域内への分配が給与所得のみに留まる。地域内の人々が消費する額の多くを地域内に循環させることで、地域所得の分配率を高めることが可能となる。

市内に本社を有しない工場等の製造出荷額の一部は、本社等へ資金が流出している。また、子どもを他都市の大学等へ就学させる親は、子どもへの仕送り等で所得の流出がある。(例：５万円×１２ヶ月×１,５００人＝１０億８,０００万円の流出)

金融機関等への貯蓄に廻った資金を地域内に再投資させ、域内経済の好循環を図ることが必要とされる。

◆域内での最終需要と、地域外からの需要（移輸出）の関係

需要と供給のバランスについて、域内での需要と供給の割合が大きい場合は、生産と消費が域内で好循環を生み出す経済となり、最終需要においても域内の仕入れ等が大きい場合は経済を好循環させる。さらに、域外への移輸出（域内仕入れの場合）が大きい場合も同様な結論となる。域内で生産されるモノの原材料は域内確保をめざし、域外へ輸出することで外貨を獲得し、経済波及効果は大きくなる。

しかし、土地取引や地代、人件費、資本など資金が循環しても、経済波及効果は小さいとされることから、これらを小さくし、域内の中間需要や最終需要、域外への需要（移輸出）を高めることで、経済波及効果が大きくなる。

◆域外市場産業と域内市場産業に分類

・域外市場産業（基盤産業） ＝ 域外を主たる販売市場とした産業で、移出型産業と言われ一般に農林漁業、鉱業、製造業、宿泊業、運輸業が該当となる。地域所得の源泉となる産業であることから、基盤産業と定義されている。

・域内市場産業（非基盤産業） ＝ 域内を主たる販売市場としている産業で、建設

業、小売業、個人サービス、公共的サービス、公務、金融保険業、不動産業などが該当する。域外市場産業（基盤産業）によって外貨を獲得し、そこから派生需要で生まれる産業であることから非基盤産業とされる。

７．考察

【いかに現状を把握して戦略的に対応するか】

高山市の経済戦略を策定する場合は、産業を分類することによって問題点を整理し、どこで稼ぎ出すかの仕組みを検討し、その稼ぎ出した資金を域内に分配させるシステム構築こそが極めて重要となる。基盤産業が生み出す資金を非基盤産業へ循環させるシステムづくりが大切となる。

高山市は、観光産業によって導き出される経済波及効果が大きいが、現実に観光消費額を著しく向上させることは極めて難しい状態でもある。よって、現行の観光消費額において、域際収支を高めることで経済の好循環を図る必要があると考える。具体的には、観光消費額の伸び代をどこに求めるのかを示す作業でもある。もっと言えば日帰り観光に求めるのか、宿泊観光に求めるのか、また、国内観光客や外国人観光客の増加への対応をどうするのか等を分析し言及すべきなのではないか。

【課題解決に向けて】

（１）常に問題意識を持つことの重要性

通常、経済波及効果の額を把握して市内経済の全体像を掌握しているが、実際にはもっと増加させる可能性を探ることが重要であり、地域内外の連関構造を変えることで可能性があるとすれば取り組まなければならない。

また、現状調査等からＳＷＯＴ分析を実施して「強み」と「弱み」を探り、強みを更に強くし、弱みを克服するという、その発想のみでは課題の解消には繋がらない。弱い部分と強い部分を接続させて地域を変える視点が重要となる。

地域の最終需要は変わらないとしても、中間投入（移輸入）の中身を変えることにより、付加価値額（雇用者所得、営業余剰）がどう変化するかを試算する必要はある。これらを積み重ねることで、持続可能な地域経済システムを見出すことができるのではないか。

（２）高山市に必要なことは産業連関構造の試算

民間消費や公共投資、移輸出など最終需要が変化した時の波及効果を調べ、地域の経済を浮揚させるために、産業連関構造を試算することで移輸入の形を変え、付加価値額を変化させる。

例えば、企業の外注作業などの委託を見た場合、委託先が域内か域外では中間投入における移輸入の額が異なることで最終需要に変化はなくても、付加価値額は大

きく異なってくる。農産物加工や特産品（土産物など）の製造において、域外で製造しているものはないか、域内で製造する場合に波及効果はどう変化するか、雇用創出効果はあるかなど、業種毎に試算し付加価値額を増加させる方法を探る。また、個人消費における移輸入の額を調査し、域外流出を防ぐことによる効果を試算する。

（３）資金（マネー）獲得のための試算

・域外マネー獲得の試算

新たな企業誘致を進める中で、現状では成果が上がらない状況であるが、従来の企業立地の視点に留まらず経済波及効果を試算する。

地域内原料を使用することにより見出される企業利益と、地域経済における付加価値額の両方がマッチングできる産業を地域主導で見出し企業立地を誘導する。

・域内マネー獲得の試算

市内取引額が増大することで、経済波及をもたらす効果が大きいことから、域内による中間投入額や域内消費を拡大させ経済波及効果を試算する。このことは同時に、域外に流出する額を減少させる試算でもある。また、観光は代表的な域外市場産業（移出型産業）であることから、観光業の振興による最終需要や付加価値額が増大することは、これまでの調査でも明らかとなっている。

市内からの供給量（生産品）の増加によって生み出される中間投入額、最終需要、付加価値額を試算することで、地産地消、６次産業化、異業種の農業参入、特産品開発なども期待できる。

個人消費は、地域外量販店・インターネット通販・大型スーパー等（域外）での消費増加は移輸入額の増加により中間投入額が増えることとなり、付加価値額が減少することから、域外への消費流出を極力避ける必要がある。

他都市において大手企業の撤退が相次ぐ中、市外への移管は域内経済にとって雇用者及び所得を減少させることから、市内企業における現時点での経済波及効果を試算した上で、市内企業の重要度を見つめ直す必要がある。

【産業構造分析のそもそも論：産業構造分析は産業連関表がなければできないのか】

（１）市町村レベルでの産業連関表の作成は可能か

・産業連関表については国・県が連携して工業統計、経済センサスなどを組み合わせ、これまでも５年ごとにその推計が発表されている。

・県の場合「推計方針の策定」、「物資流通調査の実施」、「基礎資料の収集」、「推計作業」、「結果のとりまとめ」などで概ね５年を要している。

・行列係数の計算など統計に関する専門知識・ノウハウも必要となる。

・新たに市レベルでの調査も必要となり、専門の職員配置も必要になる。

・市の直営事業として作成しているのは横浜市、大阪市など一部の大都市のみ。

・美作市、豊岡市、朝来市、倉敷市などで作成した事例はあるが、いずれも大学研究者等の専門家に委託された模様。
・他市の公表結果から、事例をなぞって容易に推計できるようなものではない。

（２）経済活動を把握する上で何が必要となるのか
・市独自の産業連関表があるに越したことはない。
・しかし作成するとなると、その労力・時間・職員の確保・市外との取引状況等の調査が必要。委託するとなるとその費用負担等の問題がある。
・もともと産業連関表自体一定の基礎データに基づく推計であり、県レベルよりも小さい地域レベルでは基礎データとして統計が不足している。
・どうしても推計とならざるを得ないものなので、コストに見合うだけの精度が得られるのか、「労力・コスト」と「作成した結果の活用・メリット」を考える必要がある。
・その意味では県の産業連関表を代用し、市での波及効果を推計する方法もある。
・地域の産業構造を知る上では経済センサスから市内の産業別就業構造等を分析、工業統計から製造業の動向を把握分析するなど市の産業構造を把握し関連する地域の声を拾い上げることで産業施策を議論できるのではないか。
・産業連関に基づく推計だけでは政策の議論としては不適切であり、生のデータと地域の声をよく組み合わせることが必要。

（３）それでも独自の産業連関表は必要ではないか。
・先に述べたように費用対効果の面ですぐに職員が推計を行うことはきわめて困難であるが、委託という前提であれば可能といえる。
・その際委託先の結果を鵜呑みにすることなく、職員自身が委託結果を吟味できる専門知識・ノウハウを得る事が必要。

市独自の産業連関表の作成には、以上のような指摘がある。

【今回の朝来市の調査結果から見えてくるもの】
・戦略を伴わない場当たり的な経済施策や、朝来市の経済・産業の現状を把握できていない状況を脱するというところから始まっており、そのための外部識者の活用で様々な改革に取り組む必要性を基盤としており、人口３万２千人規模の自治体が策定した「経済成長戦略」というところに意味がある。
・まず現状を把握・分析するための経済白書の策定が先行し、連動する形での成長戦略の策定であった。その為施策の方向性が的確に指摘されている。
・産業連関表作成については、約２１０万円という委託料で策定できたとのこと。
・そのほかには、幅広く白書の策定や計画書作成までの委託料もかかったものと

判断している。

・高山市は県下において、観光の波及効果で市の経済が回っている特性があり、県の産業連関構造では、ダウンサイジングして活用できないところがある。
・特に、高山市でも観光の波及効果を活用して産業全体の構造を改革していく考えがなければ、人口減少化社会での産業経済政策の策定は無理であり、こうした取り組みを参考にする必要性を強く感じている。
・国の産業育成策としても言及されており、地域経済循環による地域振興の考えやエコノミックガーデニングの必要性等も網羅した上での経済成長戦略の策定であり、朝来市総合計画における産業経済分野の戦略としての位置づけである。
・朝来市重点施策の中に盛り込まれた「地域産業創出支援センター」の考え方は、国の言う「地域ラウンドテーブル」の立ち上げによる、産（産業界）・官（行政）・学（大学等教育機関）・金（地域金融機関）の連携による地域振興そのものの考えであり、地域産業の発展は中小企業発展のための施策の展開である。

【参考】

今回、朝来市の経済成長戦略策定のアドバイザーを努められた岡山大学大学院の中村教授の研究活動事例を調査する中で、朝来市の取り組みのほか豊岡市・倉敷市・美作市などの事例も読ませていただいた。

人口規模などから言えば、豊岡市（人口約８万９千人）などが類似都市として視察調査対象となるところであるが、今回あえて、人口３万２千人の朝来市を選択した。これは、今後の人口減少化社会への対応には「経済構造改革へのシミュレーション」や「経済効果シミュレーション」が必須であり、そうした意欲がにじみ出る戦略策定であると感じたからである。今後の地方自治体の立場を意識した危機感がなせる戦略策定ではなかったかと感じ、その意味では、平成２５年３月に美作市が策定された「美作市産業連関表による解析と政策提案」は、産業連関表の位置づけがわかりやすい政策提案書でないかと考える。

特に、政策シュミレーション分析が多く取り入れられ、「湯郷べるが地域に与えている影響」、「道の駅の出店効果」、「道路整備、老人ホームの整備と運営」、「アウトレットモールの立地」、「美作の国１３００年祭の効果」等身近にある課題をシミュレーションしている点など、こちらには「美作市産業連関表作成手順」及び「美作市経済構造に関するアンケート」なども示されており参考になった。

なお、美作市の独自調査によるアンケートの集計結果は３０％弱という回収率であったようだが、朝来市では６０％まで高める努力をしたとのことであった。それは、今後の朝来市の将来を左右する戦略策定にあたっているという使命感から、各企業の皆さんに理解を求め、足でかせいだ集計結果であると胸を張って説明されたことを記しておきたい。

平成２６年度　文教産業委員会行政視察報告書

１．視察期間

平成２６年８月５日（火）

２．視察先

京都府京丹後市

３．視察項目

学校再配置計画と小中一貫教育について

４．視察の目的

我が国における急速な少子化は、高山市においても例外的なものでなく、次代を担う子どもたちの健やかな成長にとって望ましい環境を整えることなど、多くの課題を抱えている。特に、公教育の場にあっては、多様な児童・生徒が学習集団として存在し、日々の学習活動や友だちとのかかわりの中で、お互いを磨き合いながら成長していくことが求められている。

少子化が教育に及ぼす影響としては、①子ども同士の切磋琢磨の機会が減少する、②親の子どもに対する過保護・過干渉を招きやすくする、③子育てについての経験や知恵の伝承・共有が困難になる、④学校や地域において一定規模の集団を前提とした教育活動やその他の活動（学校行事・部活動・地域の伝統行事など）が成立しにくくなる、⑤良い意味での競争心が希薄になる等と言われている。

今後、さらに進む少子化の中で、子どもが「生きる力」を培うことができる学校教育を将来にわたり保障する観点から、学校の適正配置について検討していくことが必要であり、また、小学校から中学校への進学において、新しい環境への移行段階で生徒指導上の諸問題につながっていく事態（中１ギャップ）などに直面し、ここの接続を円滑化する必要性を認識するなかで、学校再配置と小中一貫教育においての先進地である京都府京丹後市において視察研修を行う。

５．視察内容

ア．概要

【京丹後市学校再配置基本計画】

次代を担う子どもたちを「まちの宝」として位置付け、保護者・地域住民・学校関係者・行政が対話を通じて理解を深め、小中学校の適正規模化と教育環境の向上を図るための再配置を実現していくもの。

◇策定の経緯

・合併協議での調整

小中学校の通学区域は当面現行のままで、区域境の地域は弾力的に運用。新市においては、児童・生徒数の動向を踏まえ、各学校の適正規模・適正配置の検討と合わせ通学区域の見直しを行う。

・平成１６年４月１日　京丹後市の誕生（６町村合併）

合併時の人口６５，８２２人
小学校３１校４，２１７人、中学校９校２，３０３人
・平成１９年３月　議会で、市長が検討着手を明言
・平成１９年５月　京丹後市学校再配置検討委員会及び分科会設置要綱制定
検討委員会は２０人（２０人以内)、検討分科会は１１９人（１校３人以内)
・平成２０年５月　検討分科会報告（検討委員会にて町域ごとの最終報告)
・平成２０年１１月 検討分科会答申「京丹後市学校再配置の検討について」
・平成２１年１月　「京丹後市学校再配置計画（案)」策定
パブリックコメントの実施
概要版作成（全戸配布)
地域説明会の開催
パブリックコメント等の反映
・平成２１年６月　素案「京丹後市学校再配置計画」策定
素案「京丹後市学校施設の耐震化計画」も策定し、再配置との整合性確保
地域説明会の実施
・平成２２年７月　「京丹後市学校再配置基本計画（案)」策定
議会説明 → 審査
地域説明会での意見も踏まえ、案を一部修正
・平成２２年８月１７日　「京丹後市学校再配置基本計画（案)」臨時議会上程
学校再配置等審査特別委員会による審議開始
地元説明会の実施
・平成２２年１２月２２日　案について、議会による一部修正可決
・平成２２年１２月２７日　案について、教育委員会議決
・平成２３年１月４日　案に基づく実施方針の教育委員会議決

◇学校数の推移(予定含む)

	H21	H22・23	H24	H25	H26	H27
小学校数	31	30	29	26	20	19
中学校数	9	9	9	8	7	6
合計	40	39	38	34	27	25

◇基本方針（※文科省の基準は地域にそぐわず、市独自での基準を設置)
・再配置の範囲及び通学区域
旧町村をまたがない。学校を分割はしない
・学校の適正規模の考慮
１クラス２０人以上、中学校１学年２クラス以上。複式学級は避ける
・(仮称) 学校づくり準備委員会の設置
地域区長・ＰＴＡ・先生などで構成し、検討していく委員会
・小中一貫教育の実現
数合わせでなく、より良い教育のための整備という位置づけ
・通学方法などへの配慮
小学校３ｋｍ、中学校６ｋｍ以上は、スクールバスなどの支援

歩道整備など安全対策
・教員配置上の配慮
従来の子どもがよく知る先生を配置
市独自のスクールサポーター配置など心理的ケア
・学校再配置と耐震化
閉校式は全校、開校式は別に行う
耐震化の他、一部の修理・修繕
・学校施設及び跡地の活用
跡地利用は地域と密着した問題。避難所など
◇再配置時の地元住民との交渉・合意形成
・「学校づくり準備協議会」（保護者＋学校＋地域で構成）での事前協議と準備
◇実施後の検証
・中学校区ごとの校長会議・教務主任会議・生徒指導部会・学力充実部会・担任会など設置 → 工夫・広がり
・３年ごとに基本計画の見直し、実施方針は毎年見直し
・見直しの視点　①児童数の推移　②複式学級の編成　③当該校の施設状態
④当該校区における地域や保護者の状況

【京丹後市小中一貫教育推進基本計画】
◇策定の経緯
・京丹後市を含む京都府の中学生 ＝ 暴力的傾向が全国比率より高い
・確かな学力をつけさせることが急務
・教育を取り巻く現状と課題、幼児・児童・生徒につけたい力などを考察
義務教育課程修了時を見据え、系統的で一貫性のある教育が重要と認識
・「京丹後市小中一貫教育研究推進協議会」設置
学識経験者、幼児教育・学校教育関係者、保護者などで構成
・「学校教育連携専門部会」※小中学校校長・教頭・教務主任の代表者を委嘱
教育の専門的内容について調査研究
・平成２４年１１月　「京丹後市の学校教育改革構想 ～子どもたちの育ちと指導の一貫性をめざして～」策定
教育のグランドデザインを示す
どういった教育を進めていくのか ＝ 再配置計画と同時進行
就学前から１０年間にわたる小中一貫教育を明記
◇小中一貫教育の定義
就学前を含む１０年間の教育課程を編成し系統的教育（※小中連携とは異なる）
◇目指す子ども像と重点指導事項
「将来に夢と希望をもって生き生きと学ぶことのできる児童生徒の育成」
・知・徳・体のバランスのとれた子どもたちの育成
・自己肯定感を持てる子どもたちの育成
・郷土愛を持てる子どもたちの育成
◇小中一貫教育実施上の方針
①施設分離型の小中一貫教育を進める

②全ての中学校区で実施する
③各中学校区で特色ある実践を推進する
④学習指導要領に準じた教育課程を編成する

◇小中一貫教育の基本方針
①中学校区での目指す子ども像の共有
②就学前から中学校卒業までを見通し一貫した指導
③子ども、教職員の交流と協働
※施設分離型では特に重要で意識的に行う必要がある
④中学校区での豊かな教育環境づくり

◇導入スケジュール
・一定年度からの一斉実施は、成果・課題が見えにくい
・規模や特色がそれぞれであり、一律に始めることは困難
・学校再配置計画の進捗を踏まえて進行する必要がある
→ 段階的導入方法の採択
①小中一貫教育導入研究校（モデル校）の指定
・平成２５年度、２中学校区指定 → 平成２６年度実施
②小中一貫教育導入準備校の指定
・平成２５年度、１中学校区指定 → 平成２５・２６年度準備 → 平成２７年度実施
・平成２６年度、３中学校区指定 → 平成２６・２７年度準備 → 平成２８年度実施

◇保育過程・教育課程の編成の重要基本方針
①学習指導要領などに準拠した保育過程・教育課程の編成
・保育所保育指針、幼稚園教育要領、小中学校学習指導要領に基づき編成
②～１・４・３・２区分の導入
・就学前から中学校卒業までの１０年間を見通した指導
・学習内容の系統性や発展、子どもの実態や発達段階、先進的実践校などの調査より、４期に分けた指導区分を導入
０期（自立期）＝ 保育所・幼稚園
Ⅰ期（基礎期）＝ 小１・小２・小３・小４
Ⅱ期（充実期）＝ 小５・小６・中１ → 特に充実を意識する汽水期
Ⅲ期（発展期）＝ 中２・中３

◇丹後学
目指す子ども像の推進のためには、地元への愛着・地域への理解が必須
・教科に出てくる郷土についての情報を補強する授業はできているが不十分
・市内でも地域の特色はあるが、最低限知っておくべき共通内容を絞り込む
・総合的学習の中でテーマ設定して行っていく（自らの課題解決型学習）

イ．課題
①学校経営に対する支援体制
・加配教員やスクールサポーターの拡充（費用面含め）
・再配置前の合同授業や交流学習にともなう経費

・校名変更にともなう経費

②学校施設及び教育環境整備

・耐震計画との整合性の確保

・再配置による施設や設備の整備及び情報化の推進

③通学支援の確立

・スクールバス導入、通学路の安全対策、除雪など

④学校教育改革構想に掲げた小中一貫教育（平成２８年度開始）の推進との調整

・教育のソフト面に力を注ぐ体制の確立

・施設分離型小中一貫教育での教職員の役割は極めて重要

⑤教育立市の実現（教育のまちづくりの実践）

・学校支援地域本部事業（学校支援ボランティア）の拡充

・学校支援体制整備事業（土曜日、放課後学習、ケーブルＴＶ等の推進）

⑥京都府教育委員会の理解・支援とその調整

・京丹後市の方向性への理解と調整

・財政面の支援およびスクールサポーターなど人的支援の要請

⑦管理職をはじめとする教職員の意識の向上

・全体像やプロセス、進め方の理解が大切

・手引きにより一貫教育の意味や価値を理解し、責任と意識を醸成

６．考察

【京丹後市学校再配置基本計画】

京丹後市は、市域の規模から、スクールバスで３０分以内の通学時間に納まったが、高山市は、どこよりも広い市域と集落が散在しているため、スクールバスを使っても通学時間が１時間以上となる地域もある。現段階では京丹後市のような再配置は、少なくとも支所地域では不可能なのではないだろうか。寄宿舎の整備などが許されるのであれば、小中一貫教育とも一体的に行える可能性もあるが、子どもの将来ために何が本当に良いのかをもっと突き詰めることが先決となる。地域特性から考えると、高山市では複式学級をむしろ発展的・進歩的にとらえて選択する道もあるのではないかと考えた。

小学校がなくなる地域では、地域コミュニティの拠点も同時になくなる。ＰＴＡ自体はつながっていくので、経年により新たなコミュニティが育ってくる面も確かにあるが、それまでの間、最も地域コミュニティを必要とするそれ以上の世代にとっては、かなり大きな岐路となりかねない。新たなコミュニティも特定の世代だけでは地域は成り立たず、また、コミュニティ自体を積極的・意識的に育成していかなければならない地域もあるだろう。これまで学校が担ってきた機能の確保は、教育委員会だけでなく、市全体でフォローしていく必要がある。

学校再配置により、教職員数は大幅に削減された。行政改革的な一面もあったわけだが、学校ＯＢなどからは、府から給付される教員の報酬が市経済から消滅することは、市にとっても損失だという意見が出たというが、子どもの将来を第一義的に議論して納得したということであった。正しい理論だとは思うが、経済損失も議会としては無視しがたい事実だと思う。スクールサポーターの配置など教育充実の名目で、新たな財源を国や県からも引き出したいところ。

【京丹後市小中一貫教育推進基本計画】

京丹後市の幼保は公から私に移行したものなので、基本方針を統一しやすい。高山市には私立幼稚園があり、それぞれの特徴と方針を持っている。それは経営方針とも連動していることを考えると、単純に市の方針でくくることは簡単ではないかもしれない。

就学前から小学校から中学校への移行時期を汽水期ととらえ、特に意識を傾注していく方法は理にかなった方策ではないだろうか。小中一貫教育を標榜していなくても、高山市として見習いたい視点であると考えた。

中学校区ごとに、目指す子ども像や中長期ビジョンなどは統一していくが、それぞれの学校の特色などは、施設分離型であるがゆえに保持していけるという。ただし再配置後も子どもの減少は続き、将来的には一体型の選択時期が来ることも予想しているということであった。それぞれのメリット・デメリットをしっかり把握したうえで、実情に沿ったものを採択していくことが大切だと教えられた。

計画策定及び実施にあたって、非常に丁寧に地域住民との意見交換・意見調整が行われた。大変なお骨折りだったと推察する。地域住民などから相当強い反対意見もあったようだが、本当に大切にすべき子どもの教育環境とは何かを粘り強く説いたということに対し敬意を表したい。

一本筋の通った大きな教育改革理念があったことが、成功の大きな要因ではないだろうか。教育立市を明確に標榜されているのも大きな強みであったと考える。もし施策がその場合わせであったり、数合わせや金銭勘定が見え隠れするようなものであったとしたら、住民の理解は到底得られなかっただろうと思う。我々は、まずその点を一番に肝に銘ずるべきであると考えた。

平成２６年度　文教産業委員会行政視察報告書

１．視察期間

平成２６年８月６日（水）

２．視察先

三重県名張市

３．視察項目

ゆめづくり協働事業について

４．視察の目的

高山市が進めている協働のまちづくり事業について、他市の先進事例を参考にし、協働のまちづくり事業の円滑な実施に活かしていくため、先進地である三重県名張市において視察研修を行う。

５．視察内容

ア．概要

平成７年頃から、市内のいくつかの地域で自発的なまちづくりの活動がはじまり、地域住民による「まちづくり協議会」が結成され、将来のプランであるまちづくり計画が作成された。平成１３年までには、５つの地域から、まちづくり計画が名張市長に提出されたが、当時、行政としてこれらのプランを実行するためのシステムや地域への財政的な支援システムはなかった。

【第１ステージ（創設）】

○平成１４年に市政一新プログラムが策定され、これに基づき平成１５年３月に「名張市ゆめづくり地域交付金の交付に関する条例」を制定。同年５月から９月にかけて、１４地域（公民館単位）で「地域づくり委員会」が結成された。

○名張市の「ゆめづくり地域予算制度」は、従来の自発的なまちづくり活動という下地があったため、比較的短期間に地域での組織化が可能であったと言える。また、同年１１月９日には、地域づくり委員会の会長１４名が意見交換や情報交換を行う場として、現在の「地域づくり代表者会議」が発足した。

○従来の地域向け補助金を廃止し、まちづくり活動の原資として、当時１４の地域づくり委員会へ使途自由な一括交付金を交付。
（算定根拠の基本額のみ：約５,０００万円）

【第２ステージ（見直し）】

○創設から６年後、地域予算制度の見直しを行い「地域づくり組織条例」を制定し、次の２点について見直しを行った。

・区長制度の抜本的な見直しにより、市長が区長を委嘱し区長個人に委託料を支払うという上下関係を解消

・それぞれの地域内の組織を基礎的コミュニティ（区や自治会）と、地区公民館を単位とする地域づくり組織（地域づくり委員会）に整理し、地域の活性化と都市内分権を推進

〇市から委嘱していた区長に支払われていた「行政事務委託料」及び「区長会運営委託料」を廃止し、ゆめづくり地域交付金の加算額へ移行した。

【第３ステージ（地域ビジョンの実現）】

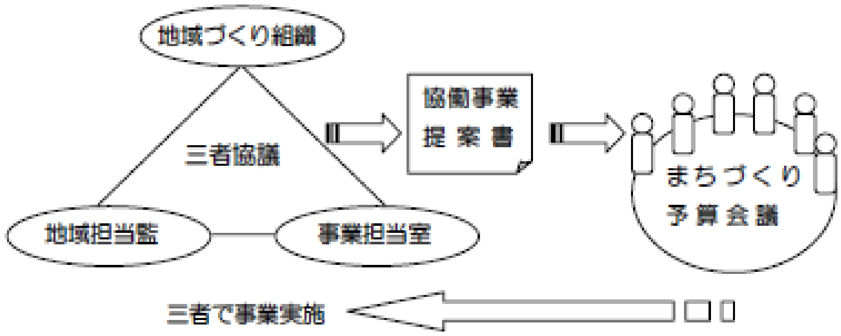
〇地域ビジョン

地域特性を活かした個性ある将来のまちづくり計画としての理念や目標を制定し、基本構想や方針、それらに基づく実施計画を掲げ、特に、防犯・防災・福祉・環境のテーマについては、１５全ての地域が取り組むべき課題として取り上げている。

平成２１年当初から、各地域づくり組織で策定委員会が組織され、地域づくり代表者会議実践交流会において発表された。

〇ゆめづくり協働事業提案制度

地域別計画編を策定し、ゆめづくり協働事業提案制度をスタートさせ、地域だけ、また、市だけでは解決できない課題について、地域と市が協議しながら、新たなサービスや価値を生み出すための協働事業を進めている。



イ．効果

国と地方の役割が見直され、新しい地方自治が確立しようとする中、従来の中央集権制度、全国一律、平等によるまちづくりから地域の個性を活かした自立的、主体的なまちづくりへ移行している。

名張市は、まちづくりを「住民が自ら考え、自ら行う」ことを目指し、住民参加のもとに自立的、主体的なまちづくりの機運を高め、快適で安全な生活を確保し、住民の創意と責任により、誰もが生き生きと輝いて暮らすことができる地域をつくりあげるため、ゆめづくり予算制度を創設した。

平成１４年、合併の是非を問う住民投票が行われ、約７割（投票率６０％）の住民が合併反対の意思を明らかにした。

財政の健全化、地方分権の推進、地域交付金制度、区長制度の廃止、組織の整理と体制づくり、公民館の指定管理等、多くの問題を抱えながら進められてきた。将来を見据えたまちづくりについて、時間をかけての説明に住民たちは理解を示し、合併をしなかった意味を十分認識している。１０年～２０年先の将来像を示した計画の実現に向け、力強く歩んで行けると考える。

ウ．課題

事業開始以来、多くの市民にゆめづくり協働事業の情報発信はされているが、これからの人口減少に伴うまちづくりの大切さの理解を求めるには、これからも市民への事業に対する意識の醸成が必要である。

６．考察

合併に対する住民投票を十分尊重したあり方は素晴らしいし、１０年の期間に目標を定め、住民の意見を十分に聞く取り組みはなかなかできるものではない。まちづくりには人材確保が最重要で、市民がやり遂げる意識さえあれば住みやすく、安全なまちに必ずなると思う。

高山市が平成２７年度から始める「協働のまちづくり」に対する課題については、名張市の取り組みを見習うところは多い。住民主体のまちづくりは理想であるが、市民とともに歩むまちづくりは、行政の役割、市民の役割の問題点を整理し、市民の理解のもとに進められなければならない。

去る平成２６年７月２５日、「協働のまちづくりの取り組みに関する進捗状況について」説明があったが、進捗状況は組織制度の確立が先行しており、中身が見えてこない。危機感を持って進めなければ、平成２７年度からのスタートが危ぶまれる。