

行政視察報告

(文教福祉委員会)

<視察目的>

①今治市発達支援センターは、子どもから大人まで、心身の発達に不安のある方とご家族が地域で生活していくための相談を行うセンターとして、先進的な取り組みをされている。今、発達障害で学校生活、社会生活において、不安を感じている人が増えている中、今治市の取り組みは幼児期から老年期までの包括的な支援を、利用者に寄り添うように手厚くおこなわれている。この取り組みは、安来市の今後に参考になるものと考え視察先とした。

※今治市も西日本豪雨で被災されたことから、直前に視察受け入れができないとの連絡を受け、資料のみ受け取るという訪問になった。

②さぬき市は、平成 14 年に 5 町が合併した市である。その中で、10 年前より学校再編に取り組まれ、現在、小学校 14 校 1 分校を 6 校に再編、中学校は 6 校を 3 校に再編、幼稚園は 12 園 1 分園を 6 園に再編という画期的な取り組みをされてきた。学校再編については、今後少子化が進んでいく中、真剣に考えなければならない喫緊の課題であり、その取り組みの理念、考え方、実施後の効果など参考にしたいと訪問させていただいた。

<視察先一覧>

視察月日	視察先	視察施設	視察内容
7 月 11 日	愛媛県今治市	今治市役所	今治市発達支援センターについて
7 月 12 日	香川県さぬき市	さぬき市役所	学校再編計画について

<視察概要報告>

1. 愛媛県今治市

●対応者：(議会事務局) 議会総務課長

●場 所：今治市役所

●市 勢

＊市制施行 平成 17 年 1 月 16 日

＊人 口 161,094 人 (H30.3.31)

＊世 帯 数 76,209 世帯

＊面 積 419.14 km²

●概 要：今治市発達支援センターの取り組み

・ H24 年 4 月 開設

・ センターの役割・・・子どもから大人まで、心身の発達に不安のある方とその家族が地域で安心して生活していくための支援を行なうこと。相談・発達支援、

- 普及啓発、連絡調整・コーディネート。
- ・ 職員の状況（所管：健康福祉部 障がい福祉課）
 - 相談員 5 名、事務員 1 名（アルバイト）
 - 相談員の内訳・・・所長（保健師）、教育関係者、保育士（臨床発達心理士）、保育士、保健師（臨床心理士）
- ・ 個別相談件数（延数）
 - H24 年 468 件 → H29 年 2,067 件
- ・ 主な事業
 - 個別相談、巡回相談（保育所・幼稚園、小中学校）
 - ケース会議
 - 保護者交流会、研修・講演会
 - 発達検査
 - 学校訪問
 - 地域自立支援協議会
 - 関係機関との連携（保健福祉、医療、地域、教育など）
 - 幼児期から成人期まで、切れ目ない支援を目指した活動を行なっている。
- ・ 今後に向けて
 - 発達障害や特性に関する相談の個別性・多様性・ニーズの多さの実感から、
 - ①人材育成、マンパワーの確保、②学齢期・成人期支援の充実、③関係機関との連携強化、④個別支援と家族支援から地域づくりへ、などを重点として暮らしやすい地域づくりを目指す。

2. 香川県さぬき市

- 対応者：（議会）さぬき市議会 高嶋 正朋議長
 - （教育委員会）安藤正倫教育長、教育委員会事務局次長、教育総務課長、
 - 学校再編対策室室長補佐、係長、参事
 - （議会事務局）議事課長
- 場 所：さぬき市役所
- 市 勢
 - * 市制施行 平成 14 年 4 月 1 日
 - * 人 口 49,222 人 (H30.3.31)
 - * 世 帯 数 20,833 世帯
 - * 面 積 158.63 km²
- 概 要：学校再編事業について
 - ・ 学校再編計画策定の背景

平成 14 年に旧 5 町が合併したが、市内の児童・生徒数の急激な減少が想定され、学校の小規模化が顕著となった。また、学校施設の老朽化が進み、耐震化対策等の学習環境の整備が課題となったことによる。

学校再編計画検討委員会を立ち上げ、住民説明会、地域協議会、地域連絡協議会などを経て「さぬき市学校再建計画」H20 年 6 月策定。(H25 年 3 月改定)

・計画内容

小学校・・・14 校 1 分校を 6 校に再編。

中学校・・・6 校を 3 校に再編。

幼稚園・・・12 園 1 分園を 6 園に再編。

・計画実施後の効果

○児童・生徒数の増加により、学習面や部活動において切磋琢磨が生まれスキルアップに繋がった。

○学校の活性化、児童・生徒の交友関係の拡大に繋がった。

○学校の管理事業費を削減でき、その分を教育活動費や、生活補助員等の人件費に活用することができた。

・今後の課題

○統合未定の学校については現状維持とし、児童・園児数の推移を勘案しながら統合の時期を検討する。

○学校等の跡地の利活用について検討が必要である。

●主な質疑

Q. 統合完了の学校について、5 年後、10 年後の児童・生徒数の推移予測はしているか。

A. 毎年、5 年先までの推移を予測している。

Q. 統合する際、校舎はどこを使用したのか。

A. 例えば津田小・鶴羽小との統合は、津田小のところに新築、志度小・末分校は分校を廃止して志度小に統合、中央小・小田小・鴨部小は中央小学校を改修、大川第一中学校・天王中学校の統合は新たな用地を購入し、別の場所に新築をした。また富田小・松尾小の統合については、大川第一中学校を改修して統合校とした。

Q. 校舎を整備する方法として、どのやり方が一番スムーズにいったか。

A. 改修の場合は、子どもがいる状態での改修工事であり、苦労は随分あったと思う。新築の場合は、旧校舎からの距離が大体等しくなるような場所を選定しており、新校舎には皆で行くことになるので、問題はなかったかと思う。改修の場合は、どちらか



の校舎になるため、通学距離がかなり伸びてしまったケースが見受けられた。その部分では保護者からの意見があったと記憶している。

Q. 遠方から通学する子どもにはどのような支援をしているか。

A. スクールバスを運行している。小学校は市独自でバスを買い上げ、バス会社に運行委託、中学校は地元のバス会社へバスの準備から運行まで全てを委託している。

Q. 小学校区が住民の一つの生活単位だと思うが、例えば平坦地と山や谷があるなどの生活様態が全く違っている住民が一つの小学校区になる場合はどうなるのか。安来市でもそのあたりを懸念しており、地区文化というのは大切なものであろうと思うが、住民からの反応及び対応はどのようにされたのか。

A. 合併前の旧町単位で2校ずつあった小学校を1つに統合したため、スムーズであったと思うが、旧町になる前の旧村単位が住民の生活基盤でありコミュニティであるという意見はあった。市としては小規模学校で勉強する子どものメリット、デメリットを何度も説明して納得をしてもらった。また、学校の統合は全て対等合併としている。例えば、さぬき北小学校は3つの学校を一つにしたが、中央小の校舎を使用しており、吸収合併ではないかと思われる懸念があったため、学校名や校章、校歌を新しくし、「新しい学校にするのだ、統合合併するのだ」ということを示した。

Q. 適正規模はどのような基準で定められたのか。

A. 文科相から示された基準を元に、委員会で骨子を決めてもらった。

Q. 一番遠くから通学してくる児童・生徒はどのくらいの距離があるのか。

A. 14～5kmである。通学支援は小学校で2.5km以上、中学校では6km以上。国の基準では4km以上であるが、さぬき市では2.5kmをスクールバスの対象としている。

Q. 統合に反対している地区はあるか。

A. ある。例えば、現在約180名の児童数の小学校で統合に賛同が得られなかった。児童数が100名を切ると、1学級16名くらいになる。そうすると男子8名、女子8名ほどになる。サッカーや野球などもできなくなることを考えると100名がボーダーではないかとして進めてきた。

Q. 教員の反応はどうであったか。メリットなどはあったか。

A. 香川県の場合は、8学級あれば専科の教員を一人置くことになっている。特に音楽の授業で困ることが多いので、専科の教員を置くことは助けになる。それからクラス替えができることのメリットは大きい。人間関係が固定してしまうと、問題が起きたときに対処が難しい。それを解消するために学級編成は有効である。また、単純に2クラスあれば「隣のクラスに負けるな」と切磋琢磨することもできる。その機会が増えたことは良いことであった。

Q. いじめ問題という観点からは有効であったか。

A. 難しい問題だが対策には万全を期している。学校再編により生まれた経費で、図書館支援員、スクールソーシャルワーカー、スクールカウンセラー、心の教室相談員な

どの特別教育支援員の配置など、人員の支援を手厚くすることができている。

Q. 空き校舎の利用状況は。

A. 建物を使うかどうか、市から地域へ調査をかけるが、建物が大きく地域では管理が難しいのでいらないと言われるところもある。現在、中学校を有効活用した例が2つ、その他に旧石田小学校は教育委員会が使用する予定であり、鶴羽小学校は文化財の施設に使用している。既に売却した校舎もある。また、旧幼稚園がコミュニティセンターになったところもある。市にとって有効な活用法を考えている。

Q. 安来市には複式学級の良さを重視して移住してきた方がおられる。小さい学校が良いと考える人もおられたと思うが、どのように説明されたのか。また、中山間地の学校についてはどうであったか。

A. 複式学級については、さぬき市でも市費でもって複式学級を解消していた学校もあったが、学習する上で多様な観点、多様な考えから学ぶということは非常に大きいということを切々と話した。もう一点については、数年前広島県の安佐南区で大雨による土砂災害が起きたが、亡くなった方の中には、さぬき市出身の人もおられた。そうした事件から、山を切り崩したような場所、危険地帯に学校があるというのは、放置しておくことはできないと考え、地域にもそのことを説明した。

Q. 小中一貫校という考えはなかったか。

A. 何をもって小中一貫とするのかを考える必要があるのではないかと。文科省の出す学習指導要領も、6年生の時点で一旦切っており、6年生までと中学生とで分けている。文科省が9年間の指導要領を出せば話は別かもしれないがそうした状況からも、まだ十分に検討する余地があるのではないかと。メリット、デメリットを明確にする必要がある。また、小中一貫とすると校舎を近づけるか一つのものにする必要がある。さぬき市の場合、6校あった中学校を3校にしているため、そこへ小学校を持って来ると、幼稚園から上がったばかりの1年生が、朝早くから起きてバスに乗り通学しなければならない。そうした状況もあり、研究をしているという段階である。

Q. 10年かけて実行されてきたわけだが、やはり市長の思いがあって着手されたのか。それとも教育委員会が進めたのか。検討委員会が立ち上がるまでの経緯を伺いたい。

A. 市長と教育委員会の協議の中で方向性が出てきた。財政面からも、合併した直後は合併特例債も活用できたことや将来人口の減少が見込まれることが大きかった。市長は合併特例債が使用できる間に学校再編を仕上げたいという思いがあった。この事業には大変なお金がかかるものであり、さぬき市の財政では厳しい状況にあったが、合併特例債の大部分を学校のために使ったと思う。



＜考 察＞

佐々木厚子委員長

○今治市

近年、発達障害児（障害者）の方たちへの支援について、色々と話を聞く機会が増えてきているように思います。少し前までは、発達障害の方たちは日々の生活の中でその行動に対して理解されることも少なく、とても生きづらさを感じてこられたと思います。今は法律などの改正により、以前より環境の改善等がみられ少しは変わってきていると思います。

今治市の発達支援センターでの取り組みは、幼児期から老年期にわたる幅広い支援を行っておられ、特に「サポートブックばりばり」の取り組みについて詳しく担当課から伺えることを楽しみにしていましたが、今回はできませんでした。

発達障害については、今後ますます情報が必要になってくると思います。

機会があればまた訪問させていただきたいと思います。

○さぬき市

学校の統廃合はとても難しい問題と言われている中、学校再編計画の策定を10年前から行い、着実に実施され、10年間で大きく学校再編されたさぬき市の取り組みはとても参考になりました。

過疎債の大部分を学校再編に活用された事。旧中学校単位で30回も住民と納得いくまで意見交換を行い、要望等を吸い上げ着実に再編してきたことなど、長期にわたる粘り強い取り組みが成功した事例であると思います。

学校の再編など昨日今日の話し合いでできるというものではありません。このように長期計画を立て、住民の意見を尊重し、市の財政との調整も行いながら着実にやっていくものであると思います。

特に印象に残ったのは、再編計画が教育よりも財政的な問題が優先されているのではな

いか。子どものための計画なのか。との質問に対し、この計画はよりよい教育環境を整備することにより、子どもの学力や豊かな心の成長を図ることを基本とし検討したものであるとの回答に、さぬき市の子どもの教育にかける熱意を感じました。

安来市はまだ、再編計画の具体的なものは何も示されていません。一日も早く、まず方向性を示すことが必要だと思います。まだ、何も動いていない現在の安来市の状況を少しでも早く打開していかなければならないのではないのでしょうか。まずはそこから始めてほしいと思います。

とても有意義な視察でした。

原瀬清正副委員長

今回の行政視察は、愛媛県「今治市」、香川県「さぬき市」、広島県「府中市」の予定であったが、出発日直前に西日本豪雨により被災をされた今治市及び府中市より視察対応不可との連絡を受けたことから急遽、日程変更せざるを得なくなり「さぬき市」のみの視察となった。

なお、今治市には立ち寄り、豪雨災害のお見舞いを申し上げ、事前にご準備いただいていた発達支援センターについての資料を拝受し、自治体が取り組む発達支援についての参考とさせていただいた。

以下、香川県さぬき市における「学校再編事業」についての考察とする。

さぬき市は、平成 14 年 4 月に 5 町が合併し、面積 158.63 k m²、人口は現在約 4 万 9 千人で、市の北部は瀬戸内海に面しており古くから港町として栄え、南部は讃岐山地の山間部である。また、四国霊場八十八ヶ所の遍路を締めくくる上り三ヶ寺があり、結願のまちとして賑わっている所でもある。

「学校再編事業」は多様な児童・生徒が学習仲間として存在する中で、お互いに切磋琢磨しながら成長していくことが望まれるとした考え方のもと、少子化に伴う小規模校化が更に進行していくことが想定されたことから、学習環境の整備・充実や学校運営上の問題改善を図るために平成 18 年から取り組まれている。その説明を伺う中で非常に印象的であった内容として、合併特例債 370 億円をこの事業に費やされたこと、平成 19 年には市内 6 か所（旧中学校区単位）で住民説明会の開催及び意見聴取を実施されたうえで、保護者代表・自治会代表で構成された「学校再編計画地域協議会」を設置され、約半年間で計 30 回の協議会を開催し審議されたことなど、財政が厳しい中でも事業に踏み込まれた決断と、市民の理解を前提として子どもたちの将来、さぬき市の将来を考えた丁寧かつ迅速な事業の推進にとっても感心した。

安来市はさぬき市に比べ、面積は約 2.5 倍であるが人口は 1 万人少ないことから小規模校化は加速しており、学校再編は避けては通れない喫緊の課題であることを改めて実感した。

遠藤孝委員

- ・今治市では発達支援センターについて視察研修の予定でしたが、7月初めの西日本豪雨災害の為に研修できませんでした。
- ・香川県さぬき市 学校再編事業について研修させていただきました。
 - (1)計画の策定は平成14年に5町合併したこと、児童・生徒が急激に減少し、学校の小規模化が顕著になってきたことなどが大きな要因であった。
 - (2)再編計画実施後の効果については、児童・生徒数が増加することにより切磋琢磨による学習の相乗効果が見られたとの報告あり。
合併特例債を上手く利用しながら懸案である教育施設（幼稚園）の再編をされたことは時機を見据えた適切な判断によるものである。

足立喜信委員

さぬき市の視察について

- ・学校統合の方式 成功につき、大変参考になった。
 - ①学校名は地名のまま継続したこと
 - ②校歌と校章は全て新しくしたこと
 - ③各地域の要望、意見を最大限取り入れたこと
- ※いわゆる行政の考えは次にして、地域住民の考えを優先して進めたこと
- 上記の考え方で全市に同じ対応で臨まれたこと
- 以上、今後の当市の学校統合には大変参考になるものと思う。

田中武夫委員

- 今治市では、発達支援センターの取り組みについて視察研修を受ける予定であったが、豪雨災害があり、直前で受け入れができないとの連絡を受け、資料を提供してもらうのみとなった。
- 香川県さぬき市では、学校再編計画の背景・理念・考え方について視察研修を行なった。児童数の減少と学校の小規模化が進むと学校規模の格差が拡大し、子どもの多様な選択の幅が小さくなり、切磋琢磨する機会が失われる。その上小規模化すると、教師数も大幅に減らされ子どもの指導体制や校務運営に悪影響を及ぼす。クラブ活動も限定化され、望ましい学習集団の形成に多大なデメリットがある。法令上、学校規模の標準は12～18学級とされている。
メリットの中で注視した点は、4～6年生でクラス替えができないと人間関係が偏るが、それが防げること、他クラス間で競合し、競争心が養えること、人間関係が広くなることである。
- ＜全体を通しての感想＞
 - ・再編計画をまとめる難しさ。

- ・検討委員会の内容を非公開とし、自由な討議で出来た事は良かったと思う。
- ・地域住民への呼びかけ、理解を求めるべく対応するためには、将来展望を含めた計画を十分に理解し、粘り強く丁寧な説明が必要。
- ・子ども達の世代を大切に思う精神が大事。

<総括>

安来市の執行部にも取り組みを真剣に、スピード感を持って進めるよう提言していきたい。

原田貴与子委員

【今治市発達支援センターの取り組みについての所感】

愛媛県今治市は人口161,094人、76,209世帯の市である。それを念頭に置きながら、市の規模に違いはあっても、安来市に必要な支援制度であることから、安来市の課題をまとめ、改善に向けていくための参考になった。

平成24年4月に今治市発達支援センターが開設された。拠点の整備は大きいものがある。役割として子どもから大人まで、心身の発達に不安のある方とその家族が安心して生活していくための支援 1、相談・発達支援 2、普及啓発 3、連絡調整・コーディネートを行っている。

今治市発達支援センターの職員体制は、相談員5名、アルバイト事務員1名である。乳幼児期から学齢期、そして成人期まで切れ目のない支援を行っている。

安来市における状況を見ると文教福祉委員会と私立保育園との懇談会において出された要望が、障害という判断には至らないが、支援が必要な園児がいることに対して、事業所の方から職員配置などの特別な支援ができるようにしてほしい。また、子どもさんの状況を保護者がいかに受け入れるかや、今後への支援、サポートに対して解決策の要望が出されていた。安来市においては、年齢によって異なるが、発達相談体制があると聞いている。安来市の計画によると特別な配慮が必要な児童・生徒数は小学校で160人、中学校で60人と推計されている。

今治市を参考に安来市の今後を考察すると、1、相談拠点が必要である。2、相談者への包括的支援が必要である。3、相談窓口一本化など庁舎内連携体制が必要である。まさに、今治市で出された主な意見のまとめにある、○幼児期から老年期までの包括的な支援、○発達に関する総合相談窓口の設置、○機動性のある支援体制の確保などを安来市でできるようにしていくことが、重要だと考える。

【さぬき市学校再編計画についての所感】

さぬき市学校再編計画については

- ・計画策定の背景、理念、考え方
- ・計画実施後の効果（教育面、財政面）

- ・児童生徒や保護者、市民の反応について
- ・今後の見通しと、もしあれば課題

などについてさぬき市から説明を受けました。

学校再編についてお話を伺ったので、さぬき市全体事業の中での、学校再編がどのような位置にあったのかについてはわからないが、説明の中で、学校再編をして、教育費の予算が減るということはなかったという言葉があり、教育予算削減が目的ではないとの説明に聞こえた。

また、説明では、適正な学校規模として、「小学校は、12～18学級（1学年2～3学級）、中学校9～18学級（1学年3～6学級）とし、市全体の地勢や人口のバランスを考慮し、検討したいとの方針。」「地域の反対があるところは統合しない。」「合併特例債をこの事業に活用した。」ということであった。学校の跡地利用や、避難所等は地域に配慮がされているということであった。

しかし、学校再編で、統合により通学が遠距離となるデメリットは否めない。また、地域格差が生じるのではないかと、地域の衰退への不安は否めないものがあるようだった。さぬき市で学んだことは、自由校区制や、小中一貫校などでなく、あくまで、学校施設の老朽化問題や、子どもの教育環境としての適正規模を考えて、学校再編に取り組み、話し合いを基本に行われてきたように思えた。

途中の検討委員会の会議内容を非公開とすることについては、市の方針が明解で、市民の理解を得ようと努力するなら、公開も検討できる課題であろうと思った。ただ、誰が何を言ったというように、委員に過大な負担や、責任が問われるようにしないで、自由に意見交換できるようにし、かつ、市民の意見を出す場を確保・反映させるには、市民と検討委員会との協議の場を作るなどの配慮も必要だと思った。

安来市においては、今後の教育施設の修繕、建て替え計画や、行き届いた教育をするための教育環境をどうしていくかについては、しっかり話し合いをして、保護者や地域住民が納得する将来計画を作っていくことも必要であるとする。

三島静夫委員

○さぬき市

さぬき市が合併特例債の大半を学校再編の財源としたことには、市町村合併の際に目指した大きな目標が、数十年後の市政発展のための人材の育成であると強く感じた。確かに公共施設を集約し整理することは財源の節約に繋がる。しかし、さぬき市においてはその節約できた財源をさらに教育予算に組み入れている。正に人材の育成が市政の最重要施策となっていると感じざるを得ない。また、その施策の根拠となる子どもたちが学ぶ学校のあるべき姿を伺うと、コミュニティの核となる学校を再編するためには多くの問題を解決しなければならないが、安来市においても早期の学校再編の必要性を感じた。

以上