

Nov. 2015

創造行政

上越市創造行政研究所ニュースレター

No.33

Joetsu city Policy Research Unit

- ▶特集 市町村合併から10年を迎えて
～ その3 教育分野の動き ～ … 1
- 1 データで見る教育分野の状況 … 2
- 2 合併後の新たな取組の紹介 … 4
- ▶当研究所の活動紹介 … 8

特集

市町村合併から10年を迎えて ～ その3 教育分野の動き ～

14市町村の合併によって新しい上越市が誕生し、はや10年が経過しました。前号から引き続き、市町村合併後の特徴的な取組事例をシリーズで紹介しながら、今後のまちづくりの方向性を探ります。

海に山に大地に広がる
14の輝く個性が
今ひとつに

- 高田公園の夜桜 (上越市)
- 希望館やすらぎの庭 (頸城村)
- 鵜の浜温泉の海水浴 (大潟町)
- 米山 (柿崎町)
- スカイスポーツ (吉川町)
- 棚田 (大島村)
- 虫川の大杉 (浦川原村)
- キュービットバレイ (安塚町)
- 深山の雪どけ水 (牧村)
- 豊潤な大地で育った米 (三和村)
- 坊ヶ池と星のふるさと館 (清里村)
- 光ヶ原高原 (板倉町)
- 北信越地域最大級の遊園地 (中郷村)
- 夕日に映えるうみてらす (名立町)

[出所]
上越地域法定合併協議会準備会
「新しいまちのグランドデザイン
(概要版)」を基に作成

今回(その3)は、教育分野に着目します。上越地域の14市町村は、行財政改革の実現や住民自治の拡充などを目的に合併を選択しましたが、その背景には、人口構成や産業構造の大きな変化に対応するため、生活圏域を同じくする市町村の力を集結して、教育分野も含めた様々な課題に取り組んでいきたいという思いがありました。教育は、将来への投資的な要素が強いため、すぐに成果が表れるものではありませんが、合併から10年が経過した今を一つの節目ととらえ、これまでの特徴的な動きを振り返ってみたいと思います。

1 データで見る教育分野の状況

人口構成

1980～2040 (S55～H52)

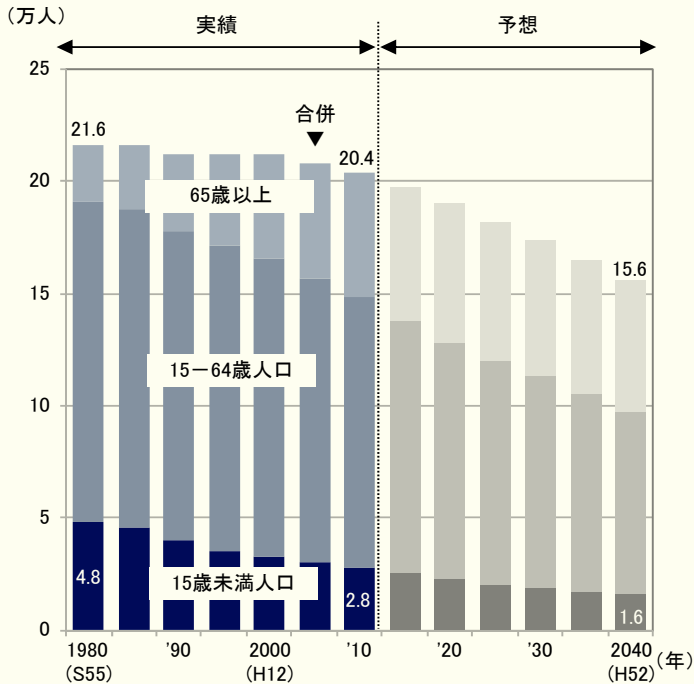


図1 3区分年齢別人口の推移（上越市）

資料）総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（2013年）を基に当研究所作成

急速に進む少子化

上越市における15歳未満の人口は、2010年現在で約2.8万人であり、過去30年間で43%も減少しています。総人口の減少率が同じ期間で6%であることを考えると、少子化の傾向はより顕著であるといえます。

今後も少子化の傾向は続くと予想されており、国の研究機関によれば、この先30年間で40%減少し、1.6万人になると推計されています。もちろん、今後の動向次第でその値は変わってくるものの、いずれにせよ減少は避けられない見通しです。

子どもの数の減少は、学校の存続問題にもつながり、将来的には地域の存続問題にもつながる深刻な課題であるといえます。

世帯構成

1980～2040 (S55～H52)

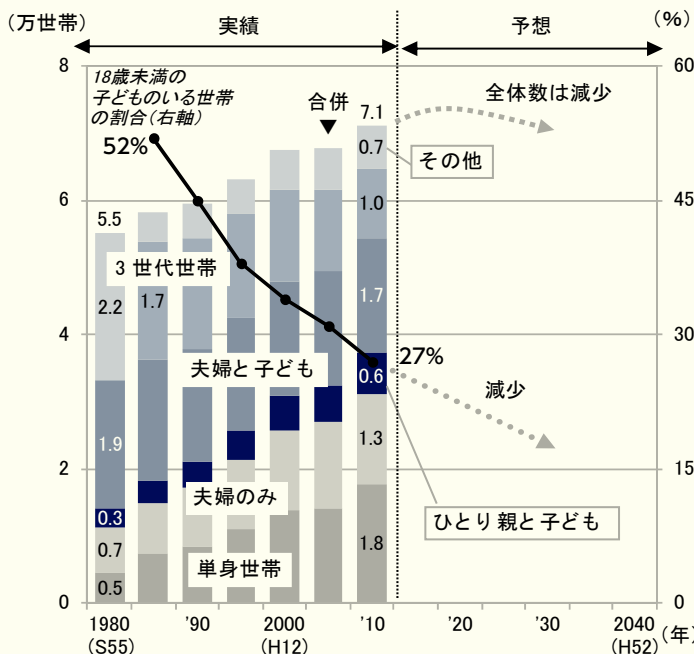


図2 家族類型別世帯数の推移（上越市）

資料）総務省「国勢調査報告」、国立社会保障・人口問題研究所「日本の世帯数将来推計」（2013年）を基に当研究所作成

備考）ここでいう「3世代世帯」は、①夫婦・子どもと両親から成る世帯 ②夫婦・子どもとひとり親から成る世帯 ③夫婦・子ども・親と他の親族から成る世帯の合算値であり、総務省による集計値とは若干異なる。また、1980年のデータは3世代世帯とその他の合算値である。

ひとり親世帯や子どものない世帯の増加

上越市の世帯構成を見ると、3世代世帯が減少する一方、核家族（夫婦と子ども世帯）やひとり親世帯などの割合は増加しています。したがって、家庭内での子育てや教育は、大家族中心の時代に比べれば難しいものになっていると思われます。

また、18歳未満の子どもがいる世帯の割合は、1985年の52%から2010年の27%へと大きく減少しています。こうした傾向は、子どもに対する理解力や子どもを通じた地域とのつながりを弱め、結果として地域の教育力や地域力そのものの低下を招くことも懸念されます。

家庭や地域の教育力の低下が進めば、これまで子どもたちが自然に学ぶことができた社会性やコミュニケーション能力なども、他の学びの機会に頼らざるを得なくなります。この結果、学校等の公的な教育機関の役割は、ますます大きくなると思われます。

教育費

2005～2014 (H17～26)

少子化が進む中でも教育費全体は横ばい

教育分野における公的支援の状況を示すデータとして、上越市の歳出のうち「教育費」に着目します。

教育費には、小・中学校の運営に係る費用や、公民館、図書館、体育施設等の運営に係る費用など、教育に係る経費の大部分が含まれています。

教育分野では、合併を機に行財政運営の効率化や合理化を進めてきたことから、学校管理費や保健体育費は一時的な施設整備費等を除いて減少傾向にあります。一方、教育に対する社会的要請は増加しており、例えば学校訪問カウンセラーや教育補助員の増員、経済的な困難を抱える子どもへの支援のほか、ICT教育や耐震工事等の推進などにより教育環境の整備・充実を図ってきたことから、学校教育振興費などは増加傾向にあります。

こうした状況から、子どもの数自体は減少しているものの、教育費全体は2005年度が116億円、2014年度が110億円とほぼ横ばいで推移しており、子ども一人あたりに係る経費で見れば増加傾向にあるといえます。

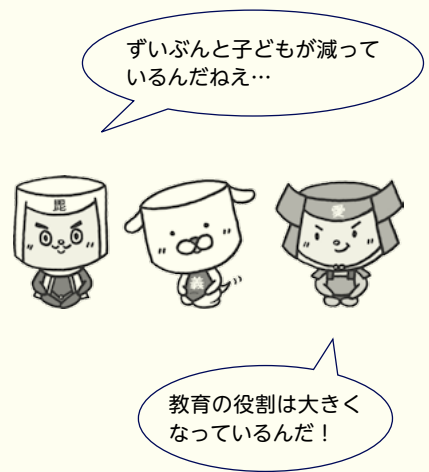
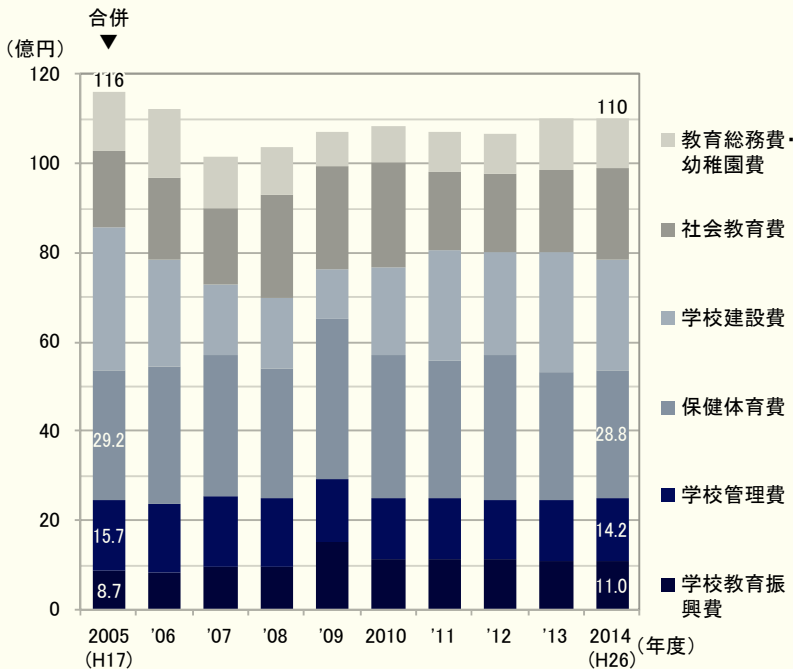


図3 教育費の推移 (上越市)

資料) 上越市一般会計決算書を基に当研究所作成

このように、家庭や地域、さらには経済社会情勢の変化により、子どもの教育に求められる役割は変化するとともに、増加を続けています。今一度、子どもたちを取り巻く課題を整理して、学校、地域、家庭が教育の方向性を共有し、連携して抜本的な取組を行っていく必要があるように思います。

また、地域の存続にかかわる問題が今後増えていくことを考えれば、そのことに向き合い、将来に希望を見いだせる人材の育成が急務であり、子どもの教育と地域づくりを一体的に考える必要性も高まっています。

このような本質的な課題は一朝一夕には解決できません。しかし、当市では14市町村の合併により得られた行財政基盤や多様な地域資源をいかした、課題解決の足掛かりとなる取組も表れています。次のページからはそのような事例をご紹介します。

2 合併後の新たな取組の紹介① コミュニティ・スクール

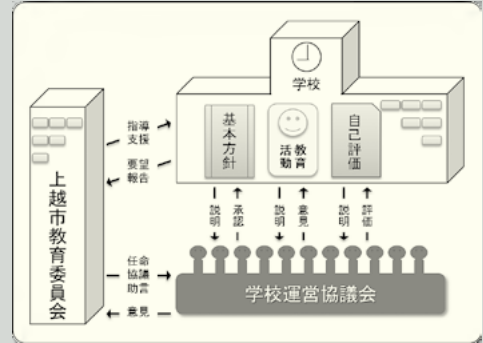
取組の経緯

上越市では、地域の子どもを地域で育てることが大切であると考え、平成21年度に中学校区ごとに地域青少年育成会議を設置し、地域における子どもたちの見守りや学びの支援に取り組んできました。

平成24年度からは、その取組をさらに推進するため、地域に開かれた学校づくりを目指す「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）」に着目し、全国にも先駆けて、市内すべての小・中学校で一斉にスタートさせました。

「コミュニティ・スクール」となった学校では、保護者や地域住民などから構成される「学校運営協議会（以下、協議会）」が設置され、学校運営の基本方針や教育活動に対して、地域の皆さんが意見を述べたり、情報の共有を行ったりしています。

◆コミュニティ・スクールの概念図◆



出所：上越市教育委員会資料

取組の特徴

■学校と地域の丁寧な話し合い

協議会の話し合いの中では、例えば、学校目標について住民にもわかりやすい表現にしてほしいという意見や、地域での子どもたちの様子が学校に伝えられるなど、学校の中だけでは気づきにくい住民の視点での意見が出されています。

また、丁寧に話し合うことで相互理解が深まった学校では、学校の「応援団」や「辛口の友人」が増えて助かっていると感想も聞かれます。



■地域住民による学校活動のサポート

小・中学校には、地域のことを題材とした「生活科」や「総合的な学習の時間」などがあります。これらの学習では、協議会委員のネットワークを通して、学校が知らなかった地域住民の協力を受ける事例が生まれています。その結果、子どもたちにとっても、より魅力的な授業が生まれるようになりまし



た。このような支援が、学校にとってありがたいのはもちろんですが、子どもたちとの交流が、地域

住民にとってのやりがいや生きがい、地域の絆の深まりになっているという声も聞かれます。

住民にとってのやりがいや生きがい、地域の絆の深まりになっているという声も聞かれます。

■学校から家庭への働きかけ

協議会の委員には、PTA会長が参加していることから、学校と保護者との課題共有が進み、保護者の協力が一層得られやすくなってきたとの意見も聞かれます。

ある学校では、学力の向上に向けて、家庭での学習方法が共有されることで、保護者が子どもに対して家庭学習を促す割合が高まるなどの傾向も見られたとのことです。

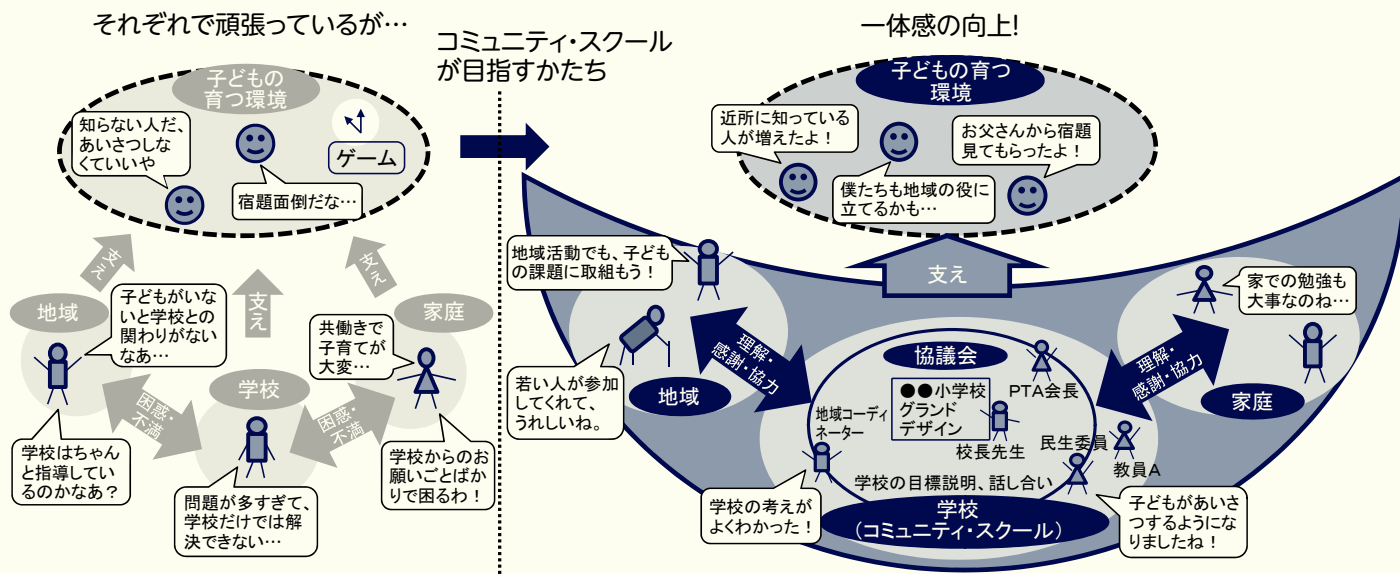
■子どもたちの地域活動への参画

協議会で出された意見を協議会委員が地域に持ち帰って地域活動に反映することによって、学校との連携が進み、子どもたちの地域行事への参加も増加しています。



例えば、ある小学校では、地域で行う体育祭の打ち合わせに、計画段階から地域住民・保護者・児童・教員が関わり、子どもから高齢者まで広く地域住民が参加できる競技内容を提案するなどの取組が見られました。

【図1 取組のイメージ】



■ 評価のポイント

■ これまでの成果

学校によって程度の差は見られるものの、地域、学校、家庭、子どものそれぞれの距離が近くなり、教育課題と地域課題両方の理解や共有が進んだという声や、全体で取り組む一体感が生まれたという声が聞かれました。こうした変化は、地域の教育力の向上にもつながると考えられます。また、地域のことを見つめ、考える子どもが増えてきたという意見も聞かれました。(図1)

■ 今後への期待 ～地域づくりの視点から～

コミュニティ・スクールが本来持つ機能を十分に発揮するためには、設置の趣旨を踏まえた学校側のマネジメント力や地域住民のコーディネート力、そして何よりも両者の信頼関係が必要となります。その点については、できるだけ学校ごとに差が生じることをないよう、実践発表・研修を通じた人材育成や、情報交換会による信頼関係醸成の場が引き続き必要と思われる。

一方、具体的な取組内容については、学校の規模や地域性などにより異なることを踏まえ、その差を個性、特徴と捉えながら、お互いに共有し学び合うことで発展できるような仕組みづくりも重要といえます。

また、教育分野にとどまらず、地区として地域づくりの将来ビジョンが整理され、学校運営の方針との連携が深まれば、地域づくりの取組と学校づくりの取組で合致する部分が増し、コミュニティ・スクールが地域活性化に果たす役割も高まることが期待されます。

～ 市町村合併による効果 ～

◇ 全市統一による制度検討

もともと地域と学校が密接な関係であるならば、コミュニティ・スクールのような新たな制度を導入する必要性は低いかもしれません。特に小規模な農村地区などの場合、かつてはそのような状態にあったと思われませんが、現在は、少子化によって子どもたちの教育環境が大きく変化するとともに、地域活性化の拠り所として学校への期待も大きくなっています。

また、人口の流動が大きい市街地などでは、子どもが抱える問題も複雑・困難化する傾向にあり、学校と地域との連携が必要な場面が増えてきています。

このように地区によって状況は異なりますが、合併を機にかつての小規模自治体の良さを意識的に取り入れるべく、上越市全体の制度として設計したことによって、学校と地域の関係性を問い直す好機が生まれたと考えられます。

◇ 学校間の交流促進による切磋琢磨

市町村合併により、多様な地域の学校間での交流が生まれ、お互いがより切磋琢磨することにつながっていると考えられます。

加えて、「今後への期待」で述べたような地域づくりとの関係性が深まれば、学校間のみならず地域間の切磋琢磨にもつながる効果が期待できます。

2 合併後の新たな取組の紹介② 謙信KIDSスクールプロジェクト

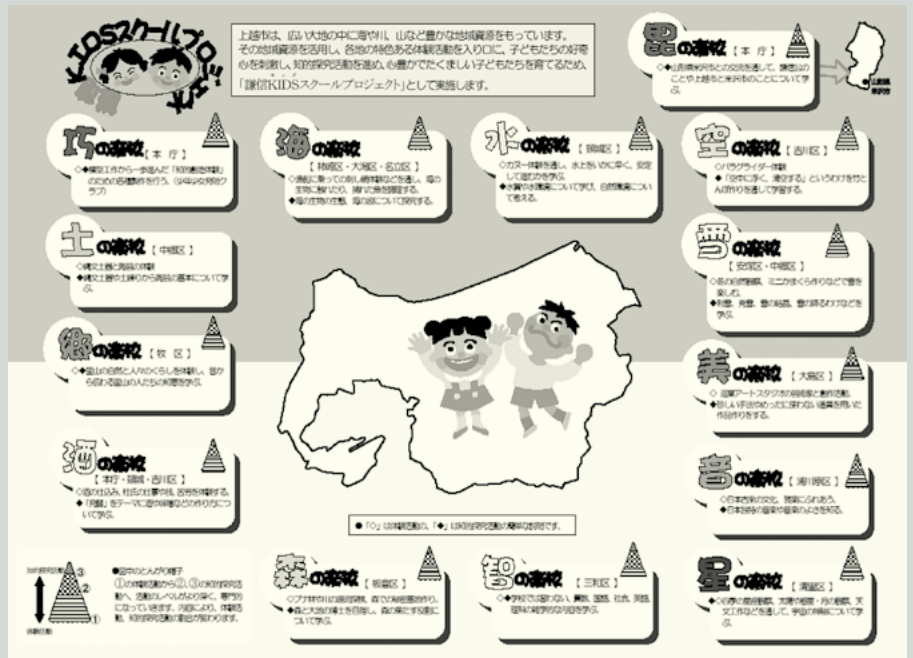
取組の経緯

学校以外で子どもたちの学びの場を提供する取組は、合併前から各市町村で行われていましたが、その内容は市町村によって違いがありました。

合併後の平成19年度に「上越市総合教育プラン」を策定する中で、旧市町村がもっていた地域資源や取組のノウハウをいかしつつ、広大な新上越市を知るきっかけをつくり一体感の醸成を図りたいという思いから見いだされたのが「謙信KIDSスクールプロジェクト」※でした。

※今年度は「謙信KIDSプロジェクト」として実施

◆当初の取組のイメージ◆ 年度によって、名称等に変更があります。



出所：平成21年度上越市教育委員会資料

取組の特徴

■多様なテーマの設定

体験活動の内容は、あらかじめ市が用意したテーマの中から、子どもたちの興味に合ったものを選択することができます。合併後の広大な上越市に存在する、自然や歴史、文化などの多彩な地域資源を取り上げているため、自分が住む地区だけでなく、他の地区の様子も知ることができます。当初は、地区ごとの特色にこだわったテーマが設定されていましたが、現在は複数の地域資源を組み合わせた設定も行われています。

■学校・家庭にはない体験メニューの提供

体験活動の中では、地域資源の専門家や地域資源に詳しい人たちから直接学んだり、実際に行われている仕事の体験や専門的な施設の見学ができるなど、学校や家庭にはない体験をすることができます。

■地域住民との交流の推進

体験活動の実施は、地域住民から体験の場を提供してもらったり、講師をしてもらうなど、行政と地域の連携によって成り立っています。このため、子どもたちは地域住民との交流を深めることができます。

■体験活動から知的探求活動への移行

このプロジェクトには、子どもたちの興味が、楽しみながら様々なことを知る体験活動から、もっと学びたいと思う知的探求活動へ移行し、将来的にはこの活動経験を今後の進路につなげてほしいという願いもあります。

現在、このプロジェクトの中で、専門性の高い活動までは用意していませんが、低学年と高学年で講座の内容を変えるなどの工夫は行われています。

【プログラムの一例】

☆平成25年度「雪」第1回



自己紹介。雪の好きなどころ、嫌いなどころを教えてくださいました。



午後からは、雪室へ。



糖度計をのぞいています。

私たちのじゃがいもも仲間入り。

じゃがいもが寒い環境に置かれると、甘みが強くなる理由を教えてくださいました。

■ 評価のポイント

■ これまでの成果

体験活動後のアンケート結果によれば、ほとんどの子どもたちが「参加して良かった」と回答するなど、満足度は高いものとなっています。

また、子どもたちの感想からは、地域資源に対する多くの驚きや発見、地域の人を尊敬する気持ちを読み取ることができ、このプロジェクトのテーマである「ふるさと上越を語るができる子どもたちを育てる」ことに貢献できていると思われます。

さらには、例えば中郷区の子どもが安塚区の活動に参加するなど地域間の相互交流が進み、子どものみならず保護者も地域の良さを知る機会になっているという声や、子どもたちが異なる学年や学校の仲間と交流する機会になっているといった声も聞かれます。

■ 今後への期待 ～地域づくりの視点から～

子どもの体験活動である以上、楽しさは必要ですが、そこに行政が関わることは「上越市に生まれ育った子どもたちに、これだけは伝えたい」といったメッセージ性が含まれることにあります。そのためには、活動内容に普遍性を持たせる部分と改善する部分を見極めながら、プログラムの質を維持していくための体制が必要であると思います。

また、このプロジェクトの考え方にある「地域を知り、学びを深めていく」ことは、小学生のみならずあらゆる世代において必要なことです。中学生、高校生、大人に至るまで、継続的な学びの場が生まれれば、地

域文化を守り育て、全国・世界に発信する担い手を育成するとともに、上越市のまちづくりを支える人材育成にもつながっていくものと思います。

さらに、教育分野にとどまらず、市内各地区において地域づくりの将来ビジョンが整理され、このプロジェクトのテーマと結び付けることができれば、地域づくりの取組と社会教育の取組で合致する部分が増し、謙信KIDSスクールプロジェクトが地域活性化に果たす役割も高まることが期待されます。

これらの期待を、このプロジェクト単独で担うのは困難ですが、公民館活動や様々な分野の取組が連携することによって、実現できるものと考えます。



☆平成25年度「雪」第2回



雪室のじゃがいも、どうなったかな？



午後からは、大事なまとめの学習をします。



糖度を図ってからね！

雪室に入れておいたじゃがいもでカレー作り。



いただきます！

～ 市町村合併による効果 ～

◇ 全市統一による制度検討

最初に述べたように、この取組自体が合併の特徴を意識したものであり、各地域の個性と市全体の一体感を育むという、一見相反するテーマを両立させた企画であったともいえます。

具体的には、合併前の各市町村で行われていた体験学習をもとに、それぞれの個性を生かしながら全市統一の制度として取り入れたことによって、子どもたちの選択肢が広がったほか、子ども同士、あるいは子どもと地域住民との新たな交流も生まれるようになりました。

◇ 地域間の交流促進による企画力の向上

合併前の一部町村では社会教育が熱心に行われていました。合併によって、それらに取り組んできた職員が集結し、このプロジェクトの企画立案を行ったことで、創意工夫にあふれた企画が実現したと考えられます。このことも、合併による効果と捉えることができます。

◆◇ おわりに ◆◇

謙信KIDSスクールプロジェクトは、当市における市町村合併の特徴を強く意識した取組である一方、コミュニティ・スクールは、合併を直接意識した取組ではないと思われます。しかし、どちらも各地区の個性を伸ばしつつ、市全体としての一体感の醸成を図る仕組みとして、市町村合併後に導入されたものであり、こうした制度設計の考え方は、教育以外の分野でも参考になると思います。

また、2つの事例は、人材や人のつながりを育む機能を持っていることから、学校教育や社会教育の分野にとどまらず、地域づくり全般の中でしっかりと位置付けられることによって、その潜在能力をいかに発揮できるものと思います。こうした意味では、例えば、各地区の「地域協議会」や今年度新たに設置された「総合教育会議」などを活用して、市長部局と教育委員会が連携を深めることによって、「地域の、地域による、地域のため」の学びの場へと進化していくことが期待できると考えます。

(主任 太田栄里)

活動紹介 our activity report 2015.8-11

当研究所の主催または支援による最近の活動を紹介します。

Report 1 地方創生フォーラム ～みんなで考える上越の未来～ 開催

日時 平成27年8月8日(土) 13:30～16:30

会場 新潟県立看護大学

国が掲げる「地方創生」に基づき、市は5月末に産業界、行政機関、大学等とともに協議会を設置し、地方版総合戦略の策定を進めてきました(戦略は本年10月に完成)。

当研究所では、市町村合併後10年を節目としたまちづくりの成果や課題について研究を進めてきましたが、その過程で得られた知見等を活かし、この戦略策定の一助としていただくため、去る8月にフォーラムを開催しました。

はじめに内閣官房の末宗氏から、地方創生に対する国の考え方について基調講演をいただき、その後、「しごとづくり」「子育て支援」「まちの活性化」の視点から、市内でご活躍の3氏による事例発表とパネルディスカッションを行いました。パネリストからは今後の活動に向けた意欲的な発言をいただき、コーディネーターを務めた当研究所長からは、地域の多様性の活用、市民活動同士の連携、まちづくりを担う人材育成などの重要性が挙げられました。(内海)

*このフォーラムの記録集は現在作成中です。



Report 2 日本都市学会第62回全国大会 開催

日時 平成27年10月30日(金) 午後～11月1日(日) 午前

会場 ホテルハイマート ほか

北陸新幹線の開業効果を活かしつつ、今後のまちづくりの方策を考える機会とするため、市は日本都市学会の第62回全国大会を誘致しました。当研究所は担当部署として、大会の企画や準備作業などに協力しました。



「新幹線を活かした地方都市のまちづくり」をテーマにしたシンポジウムでは、市長による基調講演と有識者3名によるパネルディスカッションが行われ、新幹線がもたらした当市の環境変化や新幹線の活用方策について、様々な角度から熱心な議論がなされました。当市のこれまでの取組を総括し、今後の方向性を見いだす好機となりました。

また、都市の諸問題に関する51の研究発表では、活発な意見交換が行われたほか、高田の雁木や町家、寺町などを巡る市内視察には多くの方々の参加がありました。おかげさまで、全国を熟知した有識者の方々から、当市の持つ地域資源に対して好評価をいただく貴重な機会となりました。(内海)

編集後記

今号は、多くの先生方からヒアリング等にご協力をいただき、完成することができました。この場をお借りして、厚くお礼申し上げます。

春に異動となり2回目の担当となります。「手に取りたくなるニュースレター」を目指して、図表や紙面構成にもこだわりながら作成しています。今後も工夫を重ねていきたいと思っておりますので、皆様からのご意見・ご感想をお待ちしております。(太田)

上越市創造行政研究所ニュースレター 「創造行政」 No.33 Nov. 2015

発行：上越市創造行政研究所
〒943-8601 新潟県上越市木田1-1-3 上越市役所第2庁舎
TEL:025-526-5111 FAX:025-526-6184
E-mail:souzou@city.joetsu.lg.jp
<http://www.city.joetsu.niigata.jp/site/souzou-gyosei/>

ニュースレターは木田庁舎1階市政情報コーナー、各総合事務所でも閲覧可能です。また、当研究所のホームページにも掲載しています。