

区民文教委員会 行政調査報告書

1 調査期間

平成26年10月6日(月)から10月8日(水)まで

2 調査場所及び調査概要

(1) 新潟県新発田市

教育施策について

「日本語教育の取組」の調査・研究。

(2) 新潟県長岡市

窓口サービスの向上について

「日本一のサービスを目指す総合窓口」の調査・研究

(3) 新潟県見附市

コミュニティ施策について

「地域コミュニティ構想」の調査・研究。

3 参加委員

委員長 瀧澤 良仁

副委員長 と も 宣 子

委員 佐藤 篤

委員 しもむら 緑

委員 西村 孝幸

委員 はら つとむ

委員 おおこし 勝広

委員 坂下 修

4 同行幹部職員

教育委員会事務局次長 石井 秀和

5 調査概要

別紙のとおり

調査概要 【新発田市】

1 市の概要

新発田市は越後平野(新潟平野)の北部に位置し、県都新潟市に隣接する新潟県北部の中核都市である。

北西には白砂青松と形容される美しい海岸が広がり、南東の山岳地帯には豊かな自然景観に恵まれた磐梯朝日国立公園、胎内二王子県立自然公園がある。また、かつて東洋一といわれた堤桜を有する加治川の水系によって潤う肥沃な土地が広がっており、県内有数の良質米コシヒカリの産地でもある。また、江戸時代末期には10万石の城下町として栄えた。現在も国の重要文化財となっている新発田城や足軽長屋など城下町新発田の文化遺産をまちの随所にとどめており、平成16年には城下町新発田の新しいシンボルとして、また、未来を担う子どもたちへの贈り物として、新発田城三階櫓・辰巳櫓が復元された。

昭和22年に市制を施行してから、昭和30年に五十公野、米倉、赤谷、松浦、菅谷、川東の6村と、31年に加治川村の一部、34年に佐々木村と合併し、平成に入り15年7月7日に豊浦町と、そして17年5月1日には紫雲寺町・加治川村と合併した。

城下町の歴史と文化、全国的にも有名な月岡温泉、山から海までの豊かな自然など、たくさんの魅力を持つ「住みよいまち日本一 健康田園文化都市しばた」を目指している。

平成26年4月末現在、人口は100,820人、面積は532.82平方キロメートルである。

(参考資料 / 新発田市ホームページ ほか)

2 調査事項

(1) 教育施策について

ア 日本語教育の取組

(ア) 日本語教育のねらい

日本語教育では、児童・生徒に豊かな日本語を身に付けさせ、自分を表現する力と日本文化や伝統に誇りをもつ心をはぐくみ、たくましく生きるための人間力の基礎を培う。

(イ) 日本語教育特区の認定

平成20年3月31日付けで「日本語教育特区」の認定を内閣府から受け、市内の全小中学校は「教育課程特例校」となり、平成21年度から日本語教育をスタートさせている。

(ウ) 各学校での取組

a すべての教育活動を通して、児童・生徒の言葉に対する関心や理解を深める。

b 日本語教育では、教科「日本語」を新設し、授業を実施する。

・日本の古典や詩歌等の有名な文を朗読・暗唱する。

(例) 古文、論語、俳句、短歌(百人一首)など

・日本語の言葉を増やし、表現力を育てる。

(例) 適切な言葉を用いた対話の仕方やわかりやすい発表の仕方など

・新発田市や日本の伝統的な文化を学ぶ

(例) 新発田城の願文、わらべうた、カルタなど

(エ) 新発田市教育委員会の支援

a 大学教授等の学識経験者や地域の代表者等による日本語教育推進委員会、市内小中学校の教員による日本語教育推進委員会を設置し、小学校1学年から中学校3学年までの指導計画を作成した。

b 日本語教育の指導にあたり、新発田市独自の教科書を作成し、授業で使用している。

3 主な質疑応答等

Q：国語と日本語の違いはよく分かったのですが、墨田区でも実践していこうかと考えると、新発田市では「国語」という教科の中ではできない内容があるから「日本語」という教科として取り入れられたと思うので、その理由についてまず伺いたと思います。

2点目は、国語という教科の中で日本語教育を実践していくとしたら、どういうところに重点を置けばよいのかをお聞きしたい。

3点目は、日本語という教科は、学力ではなく情緒面に力点を置いているということですが、非常に多岐にわたる内容になっている。地理であったり歴史であったり、美術も入っています。そうなってくると、学力とも一定程度関係があると思います。平成21年から実施しているということで、当時の小学1年生が6年生になったと思います。学力面での数値的な成果が分かれば教えていただきたい。

4点目は、映像を拝見すると、小学生は楽しそうに授業を受けていると思いましたが、中学生になるとどうなるのかなと思っています。中学生への取組についても教えていただければと思います。

A：数値的な成果というのはなかなか難しいところで、日本語教育だけの成果として結び付けられない部分もありますが、小学校の全国学力テストの結果は上がっています。映像をご覧いただいても分かると思うんですけども、表現力、コミュニケーション力、そういうところは伸びてきているだろうと教師も実感しております。

そもそも日本語教育を始めようとした経緯は、新発田市においても不登校やいじめ、問題行動などが結構ありました。そういう中で、言語環境を改善していきたいという話が出てきて、それでは始めてみようということになりました。現在、不登校は確実に減ってきております。ですから、コミュニケーション力など相手を思いやる心などが養われてきているということは、やはり大きいと思っています。

次に、国語の教科の中で日本語教育を行うとなると、どの辺がポイントになるのかということですが、国語という教科の中ではどうしても学習指導要領に基づいてやるべきことが決まっていますので、表現力にかかわってくるような授業ばかりやっているわけにもいきません。ですので、日本語として教科化することによって、新発田市独自の、例えば表現力に重点を置いて、地域の教材を使って実施することが可能になってくるということです。結局は国語の時間からも時数をもらっていますので、国語の先生からすると時数が減るので困るわけですが、日本語の時間でも国語の授業で実施する内容もあるので、補完する形にもなっており、今では国語の先生方も慣れてきています。

最後に、中学生への取組についてですが、小学生は楽しいということが先立ちますけれども、中学生はどうしても勉強という感じになってしまうんじゃないでしょうか。実を言うと、映像でも落語をやっている浮かない顔をしているような子もいましたけれども、落語をやっている子どもたちは、まだ楽しいという感覚は持っているといます。

Q：本区でも、三十数人の学級で大体四、五人の発達障害と疑われるお子さんがいるというような状況の中で、このような情緒教育のような内容は、特別支援学級でも取り入れている内容だと思います。日本語教育としての特別な教育効果を実感できるような事例があれば教えていただきたい。そして、不登校、いじめ、問題行動などの軽減に役立っているのかどうかについてもお聞きしたい。

A：数値としては捉えどころがないんですけども、映像にもあったように、いろいろなお子さんがいる中で、さりげなくフォローを入れられるという、そういう面が育成されています。それは特別支援学級の子どもたちとの交流学級等でうまくコミュニケーションを図る上でも非常に大きいと思うんです。ですので、不登校、いじめの軽減や、特別な支援を要するお子さんとのコミュ

ニケーションにもいい面で作用しているのではないかと考えています。

Q：1点目は、全国で2例目ということで、新しく教科書を作成したとのことですが、国語とは違う視点からの教科書作成過程を教えてください。

2点目は、授業での指導方法ですけれども、例えば中学校での日本語教育の先生というのは、国語の先生がやられているのか、それとも日本語という専門の先生を養成されているのか。日本語学習ができるような体制をどのように整えているのかという点についてお伺いいたします。

A：教科書については、最初の段階では、世田谷区の教科書を参考にさせていただきました。作成過程については、各学校から委員を選出してもらい、その委員からのボトムアップという形で編さんしております。

Q：その委員というのは先生ですか。

A：そうです、先生方です。校長先生が正副委員長などになって、委員は国語の先生を中心に構成しています。

日本語授業の指導体制については、国語の先生だけでは背負い切れませんので、現実的には学年単位で行っています。例えば中学生では、国語の先生がその学年にいれば、その人が中心になります。私が以前在籍していた学校では、内容によって担当の先生を決めるという方法で、俳句はこの先生という形でやっておりました。やはり国語の先生が中心になってしまうんですが、国語の先生ばかりに負担がいかないようにしていました。指導案についても、国語の先生とそれぞれの担当の先生方で相談しながらやっていく。それこそ自主開発した教材を取り入れている積極的な先生もいます。

Q：逆に言うと、学校によって違いがでてこないでしょうか。

A：年2回、担当者を中心に集まる機会を設けて、実践事例を持ち寄りしております。ほかの学校での実践事例を参考にして、自分なりにアレンジしてみたりとかというような形でやっております。

Q：学力は低下していないというお話ですが、中学生の場合は高校入試とのジレンマみたいなものはありますか。

A：結論から言うと余りないと思います。年間に国語の時数から10時間、日本語の時数に充てていますが、月にすると1時間ぐらいですので、影響はないと思います。

Q：詩、俳句、百人一首、論語など、学べば学ぶほど奥が深いものだと思いますが、1年間の中で、例えば俳句を1年続けてやるとかではなく、幾つかのメニューを組み合わせで実施しているのですか。

A：1年生で俳句をやったから、今後はもうやらないということはないと思います。

Q：日本語も教科のひとつなので、評価しなければいけないと思うんですけれども、テストなどで評価するのですか。

A：テストは行っていません。総合学習と同じような感じで、文章表記での評価になります。「こういう活動をしていました」という形です。

Q：愛媛県松山市では、俳句を投函するポストがあったり、国際的にも俳句を通して文化交流をしています。五七五の中に季語を入れたり、思いを入れたりとか、大変奥深い日本語の表現方法だと思って、教育にも積極的に取り入れることによって、いろいろな可能性があるのではないかと関心を持っていましたが、どのように認識されておられるのか伺えればと思います。

A：本丸中学校という中学校では、昔の参勤交代のルート、往復約八里を歩くとういう学校行事があるのですが、その感想を作文として書くのではなく、俳句をつくる。俳句というか川柳ですね。それを生徒会が主催となって実施しています。また、VTRもつくりますので、子どもたちはやらされる感がなくやっているという、そのような事例があります。

Q：中身が国語という感じよりもやわらかいですね。

A：学校行事と結び付けているところもありますし、短冊に書いて貼り出したり、あるいはお気に入りの写真に川柳や俳句を挿入して掲示するとか、工夫しながらやっております。

Q：本丸中学校の取組は大変すばらしいと思います。学校だけではなく、地域のおじいちゃん、おばあちゃん、現役世代も含めて参加できるような感じではないでしょうか。文化人類学ですね。

A：本丸中学校の八里を歩くという行事はもう30年近く実施していて伝統的な行事になっています。地域の方々にも協力していただいておりますので、今おっしゃったような位置付けになってきていると思います。

Q：最近テレビで、タレントが富士山と新幹線の写真を見させられて、すぐに俳句をつくりなさいと言われて俳句をつくって、俳句の先生に、筋がある、筋がないなどと厳しく指摘される番組を放送していました。その番組を見ていて僕自身も俳句ってすばらしいなと思いました。子どもたちにとっても決して昔の言葉遊びではないと思ってもらえると、情操教育としてもいいのではないかと思います。

Q：共通の話題を持ちながらコミュニケーションを図っていく。こういうことは不登校をなくしたり、いじめをなくしたりすることになるんでしょうね。そう考えますと、今まで我々が受けてきた授業というのは、むしろ教科書に集中しているだけで、隣にいる子ども同士とのコミュニケーションがとれていないという欠点があったということでしょうか。お話を聞いているとそのような感じがするんですが、どうでしょうか。

A：本当にそのとおりだと思います。

Q：一緒に何かに取り組むなんていうことはなかったですから。学問を覚えるだけという感じでした。教科書だけ見て隣は見てませんからね。これだとお互いに協力しなければならない。落語の件だってそうですよね。みんなが一緒になって同じ方向に向いてコミュニケーションを図ることが重要なんでしょうね。子どもたちにはこれからそういう教育をしていかなければいけないですね。僕はガキ大将にいろいろ教わりましたけれども、昔のようなガキ大将はいなくなりましたからね。

Q：市民参加の川柳オリンピックみたいなイベントがあるといいですね。

A：今後ともそのような工夫が必要だと思っています。

Q：教科書を見ていて思ったのですが、巻末に「保護者の方もご一読ください」という記載がありました。保護者に対して、学校や教育委員会からのお願いしていることがあるのかどうかお聞きしたいと思います。また、この教科書を地域にPRしていくことも重要かと思っておりますが、どのようなPRを行っているのかお聞きします。

A：保護者にまで積極的に宣伝するということは行っておりません。間接的に子どもたちを通して伝わっていているという状況です。

教科書のPRについては、積極的にPRできない事情がございます。教科書に掲載している題材というのは、いろいろな著者の方のものを引用させていただいているものですから、著作権という問題がどうしても出てきます。著作権料をお支払いすればいいのですが、コスト削減ということもあり、基本的には授業でしか使いませんという理由で、著作権料の約3分の2は無償使用許諾をいただいております。そういう絡みがあるので、さきほど、ワンセット2,000円で頒布していると説明しましたけれども、大々的に販売することになると、著作権料が高くなってしまいます。そういった事情もあって広くPRはしていません。

Q：特区に認定されたということで特別な予算措置があるのかどうか伺います。また、子どもたちには非常に好評であるとお話でしたが、先生方の声についても聞かせていただければと思います。さらに、特区の認定期間は平成30年3月までということですが、今後も継続されていくのか

どうかについてもお聞きします。

A：まず、予算についてですが、特区に認定されたからと言って、特別に国等から補助金が出るということは一切ありません。

次に、日本語教育に関する先生方の受け止め方ですが、始めた当初は「国語とどう違うんだ」、「なぜそういうことをしなければいけないんだ」といった声がありました。また、各学校で独自に実施している総合学習のメニューを大幅に見直さないと、日本語教育の時数を確保できなくなるので、総合学習の時数をとられてしまうという声が一番多かったです。それが、日本語を教科としてやる意義が実感として感じられたということもあり、先生方も嫌々やっているという雰囲気はなくなりました。中学校の先生方も、本当に楽しみながらやっておられます。6年経過して最初の戸惑いもなくなってきたと感じています。

次に、今後についてですが、来年度からの3年間ぐらいで効果を検証して、その後新発田市として結論を出していく考えでいます。今のところは、継続するのかもしれないのかという結論には至っていません。ただ、いろいろな先生から話を聞く限り、10年間で終わりと思っている先生は少ないと思っています。ただ、英語が教科化されることになると、時数の確保という問題が出てきますので、そのこととも併せて今後どうしていくのかということを検討しないといけないというところです。

Q：新潟県の教員の人事は何年サイクルですか。東京都は6年ですけれども。

A：新潟県は最長7年です。

Q：新発田市に人事異動で来た教員が、新発田市のやり方にすぐに対応していくのは難しいことが多いと思いますが、その辺の対応はどうされているんですか。

A：そうですね。どこでもそうだと思いますが、4月に概論的な話をしてオリエンテーションを行い、この取組について理解してもらいながらやっていっていただくという形です。

Q：最長7年で異動とのことですが、新発田市内の別の学校に異動してまた7年在籍するというのもあるのですか。

A：あります。新潟県の人事異動は、距離によってランクがあり、近い学校間での異動を「A」と呼んでいます。このAを2回やったら遠くへ異動しなければいけないということですので、14年たつと遠くへ異動しなければならないという形になります。

Q：さきほど「俳句オリンピック」の話をしましたが、確か「俳句甲子園」とかありますよね。ああいったものに出場している子どもたちはいるのですか。

A：学校ごとに目標というか動機付けのために出場しているのかもしれませんが。

Q：将来的な展望としてはどのように考えていますか。

A：10年間の特区認定期間中、9年目となる平成29年度に学習指導要領も変わり、英語の教科化との関係も出てくるので、9年目の前に、今の日本語教育をどういう形で続けるのか、廃止するのか、それとも規模を縮小してやるのかなど、抜本的な検討が必要になってくると思います。

Q：学力が向上しているとお話でしたので、もったいないとは思いますが。

A：日本語教育のせいで学力が向上したかどうかは分かりませんが、小学校で学力が向上してきたのは、3年ぐらい前からでしょうか。考えようによっては日本語教育を始めても成果が出るまでには時間がかかりますね。学力向上とは直接結び付けられませんので何とも言えませんが。

Q：中学校はどうですか。

A：中学校は小学校ほど学力は上がってはいません。

Q：中学生用の教科書は文法が入っていたり、がらりと変わりますね。国語の教科書との差が余り感じられなかったんですけれども。

A：そうですね。「教科」という感じで、国語の教科書に近いです。

Q：本区では「学力向上プロジェクト」として学力向上に取り組んでいますが、なかなか向上しないという課題があります。新発田市でも学力向上を目的として取り組んでいることがあるのでしょうか。

A：学力向上については、校長先生と各学校の研究主任が集まって、対策委員会を設置して取り組んでまいりました。

Q：教員の皆さんが委員会で対策を決めるのですか。

A：この問題はこうだから、こういう形の授業改善をしていきたいと思いますとか、そういうことも含め提案を出すような形になっているということです。

Q：やはり基本的には先生方が意欲的に協力していただかなければ難しい話ですね。

A：そうですね。

Q：日本語の授業は学年単位で対応しているというお話でしたが、そうすると中学校では国語の教員を比較的多く採用する傾向にあるのですか。

A：そういうことはないですね。国語の先生がいない学年もあるわけで、そういうときは他学年の先生が相談に乗りながら、例えば国語の先生がその学年主任と連携しながら進めているという形で対応しているところです。

以上

調査概要 【長岡市】

1 市の概要

元来の都市としての長岡は内陸の都市であるが、平成 17 年と平成 18 年の二回に渡る大規模合併以降、行政区画としての長岡市は日本海に面する自治体となり、南北には信濃川が縦断し、中心部では川の両岸に市街地が発展している。

地理的には大部分が盆地で占められており、冬は寒く、夏は暑い傾向がある。信濃川流域には遮蔽物が少なく、夏ごろは突風が吹くことがある。

花火王国として有名であり、市の中心を流れる信濃川では、毎年 8 月 1 日～3 日に長岡まつり（長岡大花火大会）が開かれ、正三尺玉花火も上がる。平成 17 年の長岡まつりでは、市民などからの協賛金を募って、新潟県中越地震からの復興祈願花火「フェニックス」を打ち上げ、喝采を浴びた。この「フェニックス」は、同年 10 月 23 日の中越地震からの「復興の集い」や年末年始のカウントダウンイベントでも打ち上げられ、長岡を象徴する花火となっている。

過去、幾多の災禍に遭いながらも、長岡のまちづくりの指針や人材教育の理念である「米百俵の精神」で立ち上がり、シティホールプラザ「アオーレ長岡」、「子育ての駅」など全国にさきがける人づくり、まちづくりを進めている。

平成 26 年 4 月 1 日現在、人口は 279,507 人、面積は 890.91 平方キロメートルである。

（参考資料 / 長岡市の概要 ほか）

2 調査事項

（1）窓口サービスの向上について

ア 日本一のサービスを目指す総合窓口

（ア）身近な手続きを 1 階に集約

「総合窓口」は、平日夜間、土・日・祝日も開設し、11 の窓口で構成されており、これまでの「課の名前」から「分かりやすい目的別の名前」に変更した。また、平日日中に来られない人のために開設時間を拡大している。

・開設時間：平日…午前 8 時 30 分～午後 8 時

土・日・祝日…午前 9 時～午後 5 時

（イ）住所変更・戸籍届出に伴う手続きの“ワンストップサービス”の提供、町内会のさまざまな相談には、専門窓口が対応

・各届出（転入・転出・転居・出生・婚姻・離婚）で必要とする複数の手続きを各窓口が連携し、まとめて受け付けするワンストップサービスを提供している。また、亡くなった方のご葬儀が済んだ後に行う、国民健康保険・国民年金・介護保険等の手続きもワンストップサービスで提供している。

・「市役所なんでも窓口」として、町内会の総合的な相談にも対応している。「担当課がわからない」「いろんな課にまたがる」ことを関係課と連携し、解決のサポートを実践している。

（2）アオーレ長岡

JR 長岡駅前に、市役所本庁機能、5,000 人収容のアリーナ、市民協働センター、屋根付き広場等を一体的に配置した複合施設

3 主な質疑応答等

Q：アオーレ長岡の件について伺いますが、配布されたパンフレットによれば、「指定管理者制度でもなく市の直営でもない。それがアオーレモデル」と書いてありますが、アオーレモデルについて確認したいんですけども。

A：指定管理者制度ではなく、形式で言うと業務委託となります。ただ委託先は普通の民間企業で

はなくてアオーレ長岡がオープンすると同時に新たに立ち上げた市民組織ということです。

Q：その市民組織だけを対象にして業務委託したわけですか。公募して開かれた形で提案を受けたわけじゃないのですよね。

A：そうです。きっかけは行政主導ではない組織を立ち上げて、そのメンバーがそのまま委託先であるNPO法人ながおか未来創造ネットワークの理事として就任していただいています。キーパーソンだけは施設運営にたけた人をお願いして、普通のスタッフは公募しています。

Q：次に、総合窓口について伺います。利便性が向上したと思うんですが、課題として「手続きによっては処理時間が延びてしまう」とあります。この辺については、その根拠となる数字などがあるのでしょうか。

A：時間は計測しておりますけれども、比較対象がないのが実際のところなんです。個人の方に対する課題というよりは、よく行政書士などが税金関係の証明書類を取りに来られるんです。今までは所管課で直接申請していたのが、今は市民の方と一緒に総合窓口で並ばされるといった苦情は結構あるのかなと思っております。

Q：配布資料の最後のページは大変参考になると思いました。例えば、出生時に必要な手続きをワンストップサービスで提供することなどは本区でも考えているんですが、書類面での統合整理というのも行われていたのでしょうか。

A：まずは証明書関係の書類ですね。今までは、印鑑登録関係、住民票、戸籍証明については、用紙が別々でしたが、それを一つにしました。また、税関係の書類についても収納課、市民税課、資産税課とそれぞれ別々の申請書だったものを一つにまとめました。また、漏れがないようにということで、そういった届出用紙とは別に、職員間の引き継ぎ用としてオーダーシートという書類を作成しております。

Q：最後に、長岡市のワンストップサービスについての細かい一覧表のようなものがあればいただきたいのですが。

A：分かりました。後ほどご用意いたします。

Q：本区では、個人情報の関係があってそこまではできないとよく言われるんです。税務で得た情報を、国保や住民登録には転用できないんだというような言い方をするんですね。そんなことではワンストップサービスなんてできないですよね。その辺については何か議論になりましたか。

A：個人情報については場合によってはあります。市民課の職員でないと閲覧できない情報や、国保の職員でないと閲覧できない情報があるので、それについては必要な業務を必要な職員が行うことで対応しています。例えば、市民課ではできない国保の業務については国保課の職員が来て対応するということです。皆が情報共有できるのは、住所、氏名、年齢、世帯などの基本的な情報だけとなります。その辺については確かに難しいところはありますけれども、長岡市のワンストップサービスは、必要な情報についてそこまで深く入り込まなくても対応できる形になっています。福祉サービスがあるかないか、あった方については専門の福祉の窓口で担当職員が対応するというような流れなので、その辺はクリアしているかと思えます。

Q：例えば、転入してきた場合など、さまざまな分野に関する手続きを何とかワンストップサービスで処理できないものだろうかという思いがあるんです。どうしてもそのときに個人情報の関係がネックになるケースが多いのですが、それは工夫によって何かできることがあるのでしょうか。

A：個人情報の面で言うとクリアできないと思います。兼務という言い方がいいのかどうか分かりませんが、長岡市の福祉窓口の職員は、関係する課の業務ということで、高齢者の情報も閲覧できるし、子どもの情報も閲覧できる職員であるという位置付けにしています。このような組織面からの対策はできるかと思えます。縦割りの組織だと、税の個人情報を何で市民課に提供しなければいけないんだということになります。これは法律などで定められているので難しい話

だと思えます。

Q：いわゆるオールマイティ的な人がいて、その人ならすべての情報を閲覧できるというわけにはいかないのでしょうか。

A：そうですね、課をまたがるようなオールマイティの職員というのはなかなかないと思いますが、部内なのか課内なのか分かりませんが、その中のオールマイティの職員を配置するという事はできると思います。住民登録、国保、福祉、税など全てのオールマイティ職員は難しいと思いますが、例えば税情報であれば全ての情報をその職員は閲覧できるというような組織改革をすればできるのかと思います。

Q：アオーレ長岡の運営形態について伺います。配布されたパンフレットの15ページに組織図が載っておりますけれども、この中の理事会のメンバーには各種団体の代表の方が就任しているようですが、皆さんそれぞれバックボーンがある方々なので、意思決定に当たりスピード感を持った意思決定がしづらくなるようなことがないのかどうかお聞かせいただきたい。また、理事会と運営事務局との関係ですが、運営事務局の運営に対して理事会はどのような管理監督権限を持っているのか。さらに、事務局長はこの理事会に出席しているのか、そのあたりについて教えていただけますでしょうか。

A：理事会というのは、少なくとも新年度予算事業計画、前年の決算の承認に当たり必ず年度末と年度初めに開会しますが、その他は必要に応じて開会しています。

Q：それぞれのメンバーの考えが違っていると意思決定に時間がかかってしまうというようなことはないのですか。また、予算・決算の承認のほか、日々の業務についての意思決定まで担っているのでしょうか。

A：理事の方は、普段はこの事務所にはいらっしゃらないですし、必要に応じて理事会のときだけに来られます。意見があれば意見は頂戴していますし、長岡アオーレの建設時には、本当に細かい部分まで決めなければいけなかったのも、さまざまな意見をいただきました。

また、事務局長は本来民間の方がやるべきですが、適任者を探している中で、暫定的に市民協働推進室長が兼務しています。よって現在の事務局長は私で、理事会での説明は全て私が行っています。少なくともここ一、二年の理事会では紛糾したことはなく、どちらかと言うとスムーズに流れているかと思えます。

Q：流れとしてはもう少し民間主導の形でやるべきということですか。

A：そうですね。

Q：アオーレ長岡の維持管理費用はどれくらいかかっているのでしょうか。

A：平成25年度決算で約3億2,000万です。

Q：総合窓口については、受付業務を民間委託しているということではなくて、すべて非常勤及び常勤職員で対応されているということでしょうか。

A：そのとおりです。全国的には、足立区など民間委託しているところもあると聞いておりますが、長岡市の場合、まず受託するところがなかったということも一つありました。かといって、窓口業務に特化する正規職員だけで回していくのもなかなか難しいので、窓口サービス専門員という嘱託員を多く配置しております。

Q：土日の出勤もあるわけですが、それについては超勤手当での対応ではなくて、シフト勤務で対応しているということでしょうか。

A：4週8休というスケジュールを組んでおりますので通常業務の運営に対する超勤はゼロです。

Q：配布資料中の「アオーレ長岡周辺マップ」を見ると、市役所の分室のような建物がいくつかあるんですが、東京では建て替えるときには高層化して1カ所に集約するケースが多いのですが、あえて分室を残したという何か理由があるのでしょうか。

A：容積率の関係ではもっと高層化できるんですけども、あえて3階にしたというのは中心市街地の活性化、人の回遊性、その兼ね合いからです。

また、震災復興から50年経過して、長岡市もいろいろな建物の更新時期を迎えていました。そこで再開発ビルを建てて、その床を行政が率先して買わなければならないという話や、そこに市役所機能も入れようという考え方もありまして、土地を取得しました。

Q：大変ユニークですけども、市民の反応はいかがでしたか。

A：オープン時はやはり若干戸惑いがあったと思いますけれども、今は分散配置に関する苦情はございません。

Q：分散配置するとそれだけ管理経費というのはかかりますよね。そういう意味ではどうですか。

A：当然1カ所より分散しているほうがコストはかかると思うんですけども、それよりも人の回遊性といった効果を狙ったものですから、それ以上の収支、駅前のにぎわいという部分での効果はありますし、長岡市民も市議会も理解していただいております。

Q：確かにまち全体の回遊性のことを考えると、一極集中よりはいいのかと思うんですが、大変ユニークな発想ですよ。

A：よく言われますね。あえて分散配置するのは逆の方向に行っているんじゃないかというご意見も頂戴しますけれども、視察時の説明の際にはこのように説明しています。まずは、駅から1.5キロ離れた市役所を駅前に移すことが決まりました。そして次のステップとして分散配置にすることが決まりました。また、アオーレ長岡は権威の象徴のような高層ビルの市役所ではなくて、できるだけまちに溶け込んだ庁舎にしたいという市長の思いもありまして、外観は異彩を放っていますけれども低層となっています。

Q：議場がガラス張りで、隈研吾氏の提案だったというお話があったんですけども、議会側からはさまざまなご意見や要望はなかったのでしょうか。

A：すごかったようです。「普通、議会棟といえば庁舎の一番上なのに1階とは何事か」という意見もあり、賛否両論ありました。設計者の隈研吾氏が長岡市議会の全員協議会に3回くらい足を運んで直接説明をしながらようやくまとまったという経緯があります。ガラス張りについては、1年目は試行的にブラインドを全部開けたり、半分開けたり、全部閉めたりと、日によって変えていたんです。2年目になると、後ろの議員からまぶしいという意見があり、個人的には非常に残念なのですが、昨年から本会議開会中は全部ブラインドを閉めているんです。

また、基本的に議場というのは屋根が高いのですが、低層4階建てですから、上に伸びようがないんです。だから物理的な制約もあって1階になったということもあったようです。

Q：そのことによって傍聴者が増えたということはあるですか。

A：市民受けはよかったです。傍聴者の数は約3倍になりました。特に1年目の6月議会はずくて67席がほぼ埋まりました。ふらっとナカドマへ来ると、本会議を開会しているのが見えるわけです。そうすると少し寄ってみようかということで、身近な議会になりました。ただ、今はブラインドが閉まっていますが。

Q：私どももびっくりしました。

A：皆さんびっくりされます。

Q：緊張感がありますね。

A：総合窓口について伺いますが、福祉の窓口と言ってもお年寄り、障害者、子どもなど、非常に間口が広いんですけども、基本は全て1階の福祉窓口に行くという形なのです。

A：今の質問ですと、1階の福祉窓口に行っていただく形になります。

Q：高齢者関係の事務なら高齢者関係の職員が何人が配置されていて、その職員だけで足りない場合には、さらに2階から呼んでくるという形なのでしょうか。

A：そうですね、高齢者部門の職員というわけではありませんが、福祉窓口の職員が簡単な手続や頻繁にある手続については対応します。そうでないものがあつた場合は、2階の職員に電話をかけて、福祉窓口まで降りてきて対応するという形でやっています。

Q：転入届や転居届によって、家族に子どもがいれば学校の変更も伴ってくる場合があると思いますが、教育委員会は昔の市役所の場所にあるのでというお話だったので、そちらへ行かなければいけないのですか。

A：そこは一つ課題ですね。制度の説明等は総合窓口でさせていただいていますが、そこから先のことについては、やはり教育委員会のある建物で手続きしていただくような形になります。

Q：そうすると、かなり距離が離れているような感じなので、分散庁舎だとしても、教育委員会を近場に配置するような方法もあつたのかと思つたのですが。

A：そうですね、おっしゃるとおりです。アオーレ長岡に教育委員会も入れるスペースがあればよかつたのですが、職員数の関係もあり旧本庁舎のところになりました。手続きに関して言えばおっしゃるとおりなのですが、ほかの手続との関係も考慮すると、今の建物の中で十分に果たせる機能はあるのかと思つております。

Q：長岡市は学校選択制度を導入しているのですか。

A：そういう制度は特にはないですね。

Q：市役所コンシェルジュは係長級職員となっていますが、案内誘導員とフロアマネージャーも職員なんですか。

A：市役所コンシェルジュは正規職員で、案内誘導員は臨時職員です。フロアマネージャーにつきましては、状況にもよりますが、基本的に臨時職員、嘱託職員、正規職員で対応していますが、嘱託職員は臨時職員よりも専門性があるという位置付けとしております。

以上

調査概要 【見附市】

1 市の概要

新潟県の中央に位置し、東京都都心から約 300km、新潟市中心部から約 50km のところにある。刈谷田川が市の中心を南北に分けるように流れ、さらに下流では長岡市との境界線の役割を果たし、市の外で信濃川に合流している。また、川の北側に見附・今町と二つの市街地が発展している複眼都市である。また、市の東部は丘陵地帯、西部は平野部をなしており、市の北部では田園地帯が形成されているなど、市の面積の 5 割近くを田畑が占めている。

見附市では平成 19 年 1 月 1 日時点で 65 歳以上の高齢人口が 10,000 人を超え、以前から高齢化が進んでいることから、平成 14 年に(株)つくばウェルネスリサーチと共同で、有酸素運動と筋力トレーニングを組み合わせたプログラムを開発し、寝たきり予防やメタボリックシンドローム対策の一環として健康運動教室を開くなど、見附市を日本一元気なまちにすることを掲げた「いきいき健康づくり事業」を推進し、市民とくに中高齢者の生活習慣の改善を積極的に行っている。

また、まちづくりの一つとして、「快適空間づくり事業」に取り組み、多くの人々が参加して市内の道路や公園等の公共用地に花苗の植栽や植樹を行っているほか、商店街にハンギングバスケットを使用するなど見附市の美化・緑化についても積極的に推進している。

平成 27 年 3 月 1 日現在、人口は 41,636 人、面積は 77.91 平方キロメートルである。

(参考資料 / 見附市議会概要 ほか)

2 調査事項

(1) コミュニティ施策について

ア 地域コミュニティ構想

見附市では、平成 18 年 3 月に第 4 次総合計画を策定し、その中で「住みたい 行きたい 帰りたい やさしい絆のまち」という基本理念を掲げ、さらに「市民と行政の協働の推進」を基本施策の一つに掲げている。その中で地域自治の運営の支援ということで、平成 18 年度から「地域コミュニティの構築」に向けた取組をスタートさせ、町内を基礎にさらに一回り大きな、概ね小学校区単位で地域の課題解決と活性化を図るために『地域コミュニティ』の組織化に取り組んでいる。

区長会や青少年育成会、PTA、消防団などの地域の活動団体と住民の力を結集し、地域内の絆を深め、より大きな力として“地域力”をアップしていこうという考えである。

それぞれの『地域コミュニティ』で話し合いを重ねて考えられた、交流イベントの開催や安心安全に暮らすための防犯・防災の取組、住環境の整備、伝統文化の継承など、地域の特色を活かした取組を進めている。

(ア) 地域コミュニティ活動の実践例

・地域の茶の間

誰でも気軽に寄って、そこで一緒になった人とお茶を飲みながら話をしたり、食事をしたりできる場であり、元気をもらえる場

・学校支援グループ

地域住民と生徒の橋渡し役となり、生徒と地域住民の交流イベントなどを実施

・地区民大運動会

健康づくりと地区民の親睦

・花いっぱい運動

地域の個性を生かした地域づくりと環境保全の推進

・防犯パトロール

子供たちの登下校時の安全を守る取組

イ 葛巻地区ふるさとセンター

地域コミュニティの活動拠点として、地域内に「ふるさとセンター」を設置している。このうち、「葛巻地区ふるさとセンター」は、太陽光発電システムや天然ガスを利用した冷暖房設備を備えた地球環境にもやさしい施設となっている。

3 主な質疑応答等

Q：おおむね小学校区単位で地域コミュニティ組織をつくるということですが、その地区ごとには必ずふるさとセンターが設置されているのですか。

A：今のところ全地区にふるさとセンターがあります。

Q：老人クラブのようなものはあるのですか。

A：老人クラブはありますが、クラブ自体が弱体化して解散しているところはかなり多くなっていますが、地域コミュニティの中で高齢者向けの事業を実施しています。

Q：通常の老人クラブは自主運営のような形態で活動していくわけですが、見附市のコミュニティ構想では、行政がリードしてくれたり、場所を確保してくれたり、サポートしてくれるので、老人クラブより地域コミュニティのほうが利用する人にしてみればいいのかと思います。そうすると老人クラブは衰退していきますよね。でもこのコミュニティ構想によって各地域がまとまっていけば、大きな意味での老人クラブが地域にできたということになると思います。見附市では、老人クラブに補助金等を出していたのですか。

A：補助金はあります。

Q：今後はその補助金も地域コミュニティに資金移動していくことになるでしょうね。

A：そうですね。地区によって違うとは思いますが、これまでどおり老人クラブとして活動している地域もありますし、地域コミュニティの中に取り込んで活動しているところもあると聞いています。

Q：この構想のメリットについてはよく分かりましたが、デメリットというか、課題があれば教えてください。また、地区ごとに策定するまちづくり計画というのは強制力を持つようなものではなく、あくまでも地域コミュニティとしての任意の計画ということでよいのかどうか、この計画をどのようにして推進していくのかお伺いします。

A：デメリットの部分ですが、あまり悪いことを考えたことはないで、今は思いつきません。

また、まちづくり計画というのは、お手元に配布しました今町町部地区のまちづくり計画にも記載しているとおり、「基本理念」、「目指す将来像」、「地域の課題」、「事業の提案」、「推進体制」といった構成になっています。計画の策定に当たっては、行政側が主導しているというよりは、まちづくりアドバイザーを派遣し、地域で準備会を設置して進めていただきます。まちづくりアドバイザーというのは、新潟県まちづくり学校というNPO法人からアドバイザーを1人派遣しています。平成18年の事業開始から同様のやり方で行っており、地域の皆さんの意見や感じたことを取りまとめたものがまちづくり計画となります。

Q：この計画の見直し時期というのは各地域コミュニティに任されているわけですか。

A：そうです。デメリットの部分に関連してくると思いますが、約1年かけて準備会等で検討して計画を策定しますので、非常にいい計画ができます。ところが2年、3年あるいは5年ぐらい活動を進めてくると、役員等が変わってきます。そうすると当初の理念や思いが伝わらなくなってきて忘れ去られてしまう。その部分はデメリットと言えばデメリットの部分でしょうね。このため、今年の春から改めて地域コミュニティの中で勉強会を始めた地域もあります。

Q：今後の展開について伺いますが、これからは行政サービスに頼らない、地域でできることは地域でやっという目的からすれば、施設も地域コミュニティの所有にするとか、財政支援

についても会費制だとか出資制度にするなど、完全に行政から手を放していこうと考えられているのでしょうか。それとも今の形がゴールだということでしょうか。その辺について教えていただければと思います。

A：見附市は「市民と協働のまちづくり」を推進しており、最終的に地域として独立してもらおうというような考えはないと思います。地域でできることは地域でやるけれども、行政と手を結ぶところは手を結びましょうという考えで進めております。見附市は2040年には人口が1万人減って3万1,000人になると言われております。そのときに困らないように、今の形がゴールとは言いませんけれども、今の形を継続していこうということでしょうか。

また、財源に関しては、現在ほぼ市からの交付金で賄っています。ですけれども、コミュニティビジネスについては積極的にやっていただきたいとお願いしております。自らが利益を生み出すような仕組みを進めていって財源を確保していくということは進めていきたいと思っております。

Q：墨田区では「地域プラザ」という施設を設置して、同じような趣旨で事業展開しているのですが、この施設を住民自治組織の指定管理者に委託しているという例があります。今後コミュニティビジネスを進めていくに当たり、本区の場合は指定管理者の住民自治組織を社団法人化したのですが、法人化ということもこれから進めていくことになるのでしょうか。

A：今のところは、コミュニティビジネスと言っても、本当に小さな規模のものしかありません。村部ですが、地域で作った野菜を生産者が自分たちで持ち寄って、ふるさとセンターで定期的に販売しています。売上金は地域コミュニティの収入ということでなくて、今のところ生産者の収入としていますが、場所代ということで地域コミュニティに寄附金として年間に何万円か寄付してもらっている程度です。将来的に売上げが上がってくるようになれば税制上の問題も出てくるでしょうから、将来的には法人化ということも必要になってくるかと思っています。

Q：私の知り合いの70歳の方が、奥さんが亡くなったのと仕事を辞めたのをきっかけに外に出なくなり、ずっと家にいるんです。町会ともつながりがなく、どこに行ってもいいか分からないという話を聞きます。そういう人を誘い出す人がいてくれると本当に助かると思いますが、この点についてどのような認識でいるのでしょうか。

A：地域コミュニティでは、定期的にかわら版ということで全世帯にチラシを配っておりますけれども、その中で、イベントだけではなくて、例えば高齢者パソコン教室、お茶飲み広場、趣味のサークルなども紹介しております。やはり、口コミで隣のおばあちゃんから隣のおばあちゃんに、こういうのがあるから一緒に行こうというのが一番効果が大きいと聞いております。引っ越してこられた方などは、最初はなかなか入りにくいだろうとは思いますが、口コミで広げてもらうというのが一番効果があるということです。

Q：1点目は、市から補助金が出ている中で、透明化という観点から、その用途などについてどのように把握されているのかお伺いします。2点目は、ソーシャルキャピタルという観点から、行政側にとってこういったところで効率的な運営ができるようになった、例えば財政負担の軽減につながったとか、そういったことがあれば教えていただきたいと思っております。

A：補助金については、当然として申請していただいた上で交付金を出す。交付後は実績報告書を提出してもらおうという形になっております。交付金という形をとることによって用途が限定されにくく、使いやすい補助金という形になっております。

次に、ソーシャルキャピタルについてですが、これまでは行政が声かけして住民にお願いしたいことがあっても、一つ一つ段取りを踏まなければいけなかったんですけれども、それを地域コミュニティで受け持ってもらくと、ものすごくスムーズに住民に伝わる。しかも住民も積極的に参加してくれる。この辺が一番効果があった点だと思います。地域住民も顔が見える関係が一番大事だということを感じていると思います。

Q：共助の支え合いの地域づくりというところからスタートして、住民組織が立ち上がってきて醸成されてくるんですね。今まで社会福祉協議会が担っている事業で、地域包括ケアシステムなど行政機関と類似した事業もあると思います。そういった重なる部分についてはどのような考えを持っておられるのでしょうか。

A：社会福祉協議会や地域包括ケアシステムなど、地域コミュニティの中で担ってもらえる部分があれば担ってみたいと期待しています。ただ、どこまでできるか、どこまでやってもらえるかというのは、まだ全く見えていません。まだ取組を始めたばかりですので、地域コミュニティ・行政・社会福祉協議会の役割分担については全く整理がついていないのが現状です。

今のところは、行政側とか社会福祉協議会側が地域コミュニティに対して個別にアプローチしている状況です。地域コミュニティの中にそれぞれ部会がありまして、部会で高齢者向けの事業をやっている地域もありますが、行政側との間で、こういったことをやりませんかとかというような、その程度のつながりしかない地域コミュニティもあります。デメリットの部分かもしれませんが、行政側から地域コミュニティに対してやってもらいたいことがたくさんありまして、もう勘弁してくれと言っている地域も出てきています。今後はもう少し整理をしていかなければいけないと思っています。

Q：地域コミュニティとしてのさまざまな活動によって、介護費用や医療費などの削減効果というのはあるのでしょうか。

A：地域コミュニティ活動によって医療費、介護費の削減効果があったかというデータはありませんが、筑波大学との連携事業として健康運動教室というのを市で10年近く実施しており、データ分析をしています。この健康運動教室に参加している方とそうでない方では、医療費が年間10万円違ってくるといデータが出ています。まだ市内全域には健康運動教室がありませんので、ふるさとセンターの中にも、健康運動教室で使用しているマシンを設置して行政との協働事業の一つとして実施しているところです。

Q：高齢者に万歩計のようなものをつけてデータをとるのでしょうか。

A：そうですね、この健康運動教室に参加している方のデータをパソコンを通して筑波大学でデータベース化しています。また、健康保険組合などのデータも市に提供してもらえるような協定を結び、これらのデータを突き合わせることによって医療費等が減少しているということが分かるような仕組みになっています。

Q：町内単位というのは、町会単位と考えていいんですか。

A：そうなると思います。今活動している地域コミュニティの委員や役員には各町内会の会長さんが就任しています。そうしないと地域コミュニティでの活動が町内に伝わらないんです。ある地域コミュニティでは、役員に町会長さんを入れないで立ち上げたところがあったんですが、1年後には町会長さんが委員になるというような規約に改正した地域もあります。

Q：連合町内会みたいな感じですか。

A：そうですね。消防団、PTA、老人クラブなど、その地区にあるさまざまな団体を地域コミュニティがつないていくというようなイメージです。また、同じ年齢階層だけではなく、子どもから大人、お年寄りまで一緒になってやっていきましょうということです。

Q：コミュニティ銭湯もそうですか。

A：コミュニティ銭湯は、名前は同じ「コミュニティ」なんですが、コミュニティ組織とは別のものです。市内外のさまざまな人たちのコミュニケーションの場所づくり、中心市街地を活性化させていこうという観点から、地域の人たちも集まるし、市外からも呼び込みたいという趣旨のものです。

Q：お話を聞いていると、地域を一つの方向に向けさせるわけですから、まとめるのが大変ですね。

A：地域コミュニティづくりはさまざまな市町村で行われていますが、見附市の特徴は時間をかけて丁寧にやっているというところです。そうしないとその後の活動が続かず、中身も空っぽになってしまいます。時間と労力はかかりますが、一つずつ丁寧にやりましょうというのが見附市のやり方です。

Q：まちづくり計画の策定は、NPO法人から派遣されたまちづくりアドバイザーを中心に行っているということですが、まちづくりアドバイザーはもともとどんな方なんでしょうか。また、実際に地域コミュニティ活動が始まった後も、このアドバイザーの方に頼ってしまっているのか、それとも、計画策定後は地域の方がそれぞれ自主的に活動しているのか、その辺はいかがでしょうか。

A：まちづくりアドバイザーは、あくまで準備会を進めながらまちづくり計画の策定をリードしていく方です。行政や市民だけで進めていっても難しいだろうということで、新潟県まちづくり学校というまちづくりに特化して活動しているNPO法人からアドバイザーの方を呼んで会議をリードしてもらったこととしました。また、ワークショップでは、数人のファシリテーターを置いて進めています。

例えば、葛巻地区の地域コミュニティで活動されている方が、今進めている庄川地区の準備会に、逆にファシリテーターとしてリードしていかれたり、うまく循環しています。実際に地域コミュニティが立ち上がったときには、まちづくりアドバイザーはあくまでもまちづくり計画を策定するためのアドバイザーなので、基本的にはそこまでです。ただ、計画策定後は準備会の方にリードしてもらいたいというわけではないんですが、実際には1年間かけてまちづくり計画をつくり出すので、準備会の方がその後の活動等をリードしていかれます。そういった意味でも、やはり時間をかけて進めていくということが重要だと感じています。

Q：NPO法人の方は、何か特別な知識や経験がある方なんでしょうか。

A：専門にやっておられる方々なので、経験も長く、新潟県内でも複数の場所で同じようなことをやっている方々です。ワークショップの進め方のプロでもありますので、行政や市民だけではできないスキルを持っていますので、そういう方に関わっていただくというのは重要だと思います。また、ファシリテーションの研修なども受けているので、大人数の中から一つのものを生み出していくという、会議の進め方のプロです。

Q：補助金についてですが、ややもすると、車も貸与されているという中で、その使い方が地域コミュニティのために使われているのか、場合によっては個人のために使われていることもあるかもしれない。都市部においては監視の目も強いので、そういう批判も受けることが多いのかなと思いました。その点は、信頼関係の中で運用されているという理解でよろしいのでしょうか。

A：車の使い方としては、個人にはお貸ししない。地域の中の団体に対して貸しています。当然後ろ指を指されないように運行管理をしていくということです。顔の見える関係づくりが基本にありますので、その中では恥ずかしいことはできないということです。

Q：次に、コミュニティビジネスも推進していきたいという話もありましたけれども、そうなったときは、公の施設を私的な団体等に営利のために貸すというような側面も出てくるわけですか。そうなったときの葛藤みたいなところまではまだ考えていないのでしょうか。

A：まだまだなんです。そこまで行ってくれれば、かなり地域コミュニティが成熟して、活動も活発になっている状態だと思いますので、まずはそこを目指したい。うれしい悩みになると思います。

以上