

平成30年8月31日

加西市議会議長 衣笠利則様

調査研究実施報告書

会派名 市民連合

代表者名 深田 真史



下記のとおり行政視察を実施したので、報告いたします。

記

1. 調査年月日 平成30年7月30日(月)～8月1日(水)
2. 調査先 北海道伊達市、江別市、北広島市、千歳市
3. 参加者氏名 深田 真史 ※自民の風・誠真会との合同視察
4. 研究目的及び内容
 - 北海道伊達市(7月30日(月) 14:10～15:30)
包括外部監査について(詳細は別紙)
市議会 寺島議長
総務部職員法制課 星課長、渡邊係長
議会事務局 坂元事務局長
 - 北海道江別市(7月31日(火) 9:45～11:15)
小中学校の学校選択制及び小規模特認校について(詳細は別紙)
市議会 宮川副議長
教育委員会教育部学校教育課
廣田課長、加茂係長
 - 北海道北広島市(7月31日(火) 13:50～15:30)
小中一貫教育について(詳細は別紙)
市議会 野村副議長
教育委員会教育部小中一貫教育課
富田課長
議会事務局 藤木事務局長
 - 北海道千歳市(8月1日(水) 10:00～11:40)
道の駅サーモンパーク千歳のリニューアルと運営について(詳細は別紙)
観光スポーツ部観光企画課
吉見係長、藤原主査
議会事務局 寺嶋係長
5. 所感(別紙のとおり)
6. 添付書類
 - (1) 視察行程表
 - (2) 研修資料
 - (3) 写真

北海道伊達市

【視察項目】

包括外部監査について

【目的】

監査制度の充実と機能強化に関する調査研究のため

1. 導入の経緯と手続き

市長からの指示もあり、平成23年に職員で研究会を立ち上げ、先進地視察や勉強会を行う。また市議会を交えた研修会を行い、導入に向けて検討。①公正性・透明性を確保した効率的な行政運営、②コスト意識や経営感覚のある職員の育成、の効果が期待できると判断。担当は監査委員会事務局ではなく市長部局（総務部）で対応し、従来の監査とすみ分けをする。包括外部監査経験者の「小規模自治体は数年で大きな懸念項目の検証が済むことがほとんど」との助言により、2カ年の期間限定で実施。

平成24年 6月 市議会委員会にて導入の考え方を説明

1 1月 研修会を開催（市職員・市議会議員）

1 2月 「伊達市包括外部監査条例」上程・可決

平成25年 2月 研修会を開催（市職員、市議会議員）

3月 「包括外部監査の締結について」を上程・可決

4月 包括外部監査契約書締結（25年度分）

平成26年 2月 監査結果報告書（25年度分）の提出

4月 包括外部監査契約書締結（26年度分）

平成27年 2月 監査結果報告書（26年度分）の提出

3月 議会で条例廃止

2. 外部監査にかかる費用

年間委託料800万円 ※交付税措置により実質、市の持ち出しは最終的に30万円。

3. 監査人と監査の対象範囲と実施

外部監査人：公認会計士1名（道外在住、行政事務に識見のある会計士を選任）

補助者：弁護士1名、大学教授1名、公認会計士1名、26年度は弁護士1名追加

外部監査人が監査テーマを設定し、25年度は「資産管理・運営について」、26年度は「福祉・社会保障について」で実施した。

外部監査人が来庁、担当課から所管事務の概要説明、書類や資料閲覧による検証をおこなう。分からない部分は職員へのヒアリング、現地視察へ行くなどした。特に「なぜ必要なのか」と厳しく聞かれることもあったという。

・平成25年度 28日間（ヒアリング112回、現地調査15回）24課が対象。

・平成26年度 34日間（ヒアリング45回、現地調査18回）8課が対象。

4. 監査人からの指摘事項

平成25年度…指摘事項37件、意見179件

公共施設に関する項目が多く、次いで市営住宅、備品、基金、財産の貸与と続いた。

（例）公共施設の計画的更新、合併した地域との格差是正（水道料金の統一、集会施設の統廃合など）、市営住宅（過剰供給、入居者の優先順位など）

平成26年度…指摘事項13件、意見55件

障害福祉、高齢者福祉に関する項目が多く、生活保護と続いた。ただし、福祉は法令によるものが多いため、指摘事項は少なかった。

（例）事務（記録をとること、アンケートによる現状把握など）

5. 指摘事項への対応と行財政改革への効果

外部監査人からの指摘事項や意見を受け、対応状況の把握と進行管理をおこなうために「進行管理実施要領」を作り、措置状況を毎年度2回、監査委員に報告。HPでも公開。

また、対応状況は「措置済み」、「個別改善検討」、「全庁改善検討」、「意識相違」、「対応困難」、「その他」で分類。短期間で結論を出せないものもあり、現在も措置に努めている。

平成25年度の指摘事項…83%対応済 平成26年度の指摘事項…94%対応済

（平成29年度下半期の報告時点）

指摘事項には長年の懸案事項であったものも多く、業務改善や新たな制度の創設に拍車がかかった。制度を導入した目的は一定程度達成できた。従来の監査と比べ、より専門的・客観的な監査が実施できた。

- ・利用されていない、著しく利用頻度が少ない施設を無償譲渡や取り壊し処分
- ・「伊達市公共施設等総合管理計画」の策定
- ・「伊達市債権の管理に関する条例」の制定
- ・市職員の効率性、コスト面、コンプライアンス意識の向上 など

6. 外部監査人の議会への関与

- ・外部監査人が報告書を議員協議会で説明。
- ・包括外部監査の廃止後、議員からは報告に基づいた質問も多い。

7. その他（助言等）

- ・包括外部監査は報告書提出や公表が目的ではない。
- ・外部監査人からの指摘事項等の原因を精査し、措置等の何らかの対応を取り、実際の行財政運営に活かすことで初めて有効に機能する。

北海道江別市

【視察項目】

小中学校の学校選択制及び小規模特認校について

【目的】

今後の小・中学校のあり方に関する調査研究のため

I 学校選択制について

1. 学校選択制導入の経緯

学校教育法施行規則の一部改正（平成15年施行）により、市町村の判断で就学すべき小中学校の指定を変更できることが可能になった。

平成15年 9月 第1回通学区域審議会に「学校選択制」導入を諮問

その後、保護者アンケート、PTA・教職員組合への意見聴取、意見交換会、教育タウンミーティングの開催

平成16年 2月 第10回審議会にて導入の答申

市教委で学校選択制導入の基本的な考え方を決定

→市民説明会を開催（7回）

5月 市教委で導入決定

→保護者への説明会開催（19回）

8月 学校案内の冊子配布やHP開設、広報での周知

平成17年 4月 「学校選択制」実施

2. 導入の目的

①子供と保護者の願いに応じた学校選択機会の拡大

②「特色ある学校づくり」「開かれた学校づくり」の充実推進による学校の活性化

3. 審議会等での意見、アンケート等の結果

賛成意見として、学校活性化の推進、選択の権利保障、通学距離、友達関係などの観点から進めるべきとの意見があり、反対慎重意見としては学校間格差・序列化、地域とのつながりが希薄化、遠距離通学の身体的負担、通学時の安全面などがあつた。教職員は猛反発。

3～15歳児までの児童生徒の保護者1万世帯のうち、20%を無作為抽出し、46%から回答。「賛成」・「どちらかと言うと賛成」が62%、「反対」・「どちらかと言うと反対」は27%であつた。

4. 導入の方法

- ・現在の通学区域を維持し、小・中学校とも新1年生のみを選択制の対象とする。
- ・隣接する校区の学校を選択できるものとする。

小学校の選択範囲：多い校区で6校、少ない校区で2校

中学校の選択範囲：多い校区で5校、少ない校区で2校

・受け入れ枠を設定する。

多い小学校で35名、少ない学校で5名

多い中学校で35名、少ない中学校で10名

5. 選択までの過程、選択した児童生徒数とその理由など

・学校の一齐公開（2回）→希望申請書の提出→結果通知→入学説明会→入学

・平成30年度実績…小学生75名、中学生45名（全体の6%）が選択し入学。

初年度は61名であったが、近年は110～120名が選択している。

・保護者へのアンケートでは「満足・ほぼ満足」がほとんどであり、制度として定着している。「学校選択」に関心を持つ保護者が一定数いる。

・選択制を選ぶ理由：小学校 ①幼稚園の友達関係、②距離の近さ、③兄弟の通学
中学校 ①部活動、②距離の近さ、③友達

・学力テストでは小学校間の格差は拡大していない。

・通学は徒歩による。

II 小規模特認校について

江別市内に1小学校（野幌小学校）のみ。昭和60年代に全校生徒が40名を切り、複式学級となっており、廃校の危機にあった。地域住民らの要望により、平成4年、市内全域から通学できる「小規模特認校」の指定を受けた。

1. 目的

①心身の健康増進を図り、体力づくりを目指す

②自然に触れ豊かな人間性を培い、明るくのびのびとした特色ある教育

2. 特色

基本的に授業は他の小学校と変わらないが、学校行事において自然体験活動や異学年交流が盛んに行っている。

3. 定員など

各学年16名。野幌小校区内に児童がいる場合、16名からその数を引く。教員配置は他の小学校と同じ。卒業後は地元の中学校へ進学している。

4. 申請

保護者の申請→面談→野幌小校長の意見書提出→入学者の決定

※定員を超える応募があれば抽選（これまで実施したことはない）。

5. 通学方法

公共交通（主にバス）を利用して通学している。運賃は自己負担。

北海道北広島市

【視察項目】

小中一貫教育について

【目的】

今後の小・中学校のあり方に関する調査研究のため

1. 小中一貫教育の導入の経緯と目的

平成23年より小中連携教育に取り組んできたが、系統性・連続性に配慮した一貫性のある教育活動を展開していくために、27年より小中一貫教育の準備を開始。教育委員会に小中一貫教育課を設置し、3名の職員を配置した。

小中一貫教育により、①学力体力の向上、②豊かな心の醸成、③地域との協働関係強化、④教職員の指導力向上と協働体制の確立、の効果を見込んでいる。平成30年4月より、全ての中学校区で「小中一貫型小学校・中学校（併設型小学校・中学校）」を選択し、実施。

2. 導入にあたっての基本方針と取り組み

平成29年3月に「小中一貫教育推進基本方針」を決定。北広島市のめざす子ども像を「大志をいだき 心豊かに たくましく 生きる子ども」とし、3つの取り組みを設定。

- ①学びをつなぐ…学力・体力向上を図る連続した学習活動の充実
- ②大志をつなぐ…9年間のキャリア教育（「大志学」）の充実
- ③人と人をつなぐ…児童生徒、教職員、地域との交流活動の充実

さらに、各中学校区で発達段階ごとの目標や重点的な視点を定めて、学校・家庭・地域が共有し、取り組みを具現化する。

3. 保護者や地域への周知啓発

- ・小中一貫教育を紹介するパネル展の開催、解説リーフレットの全戸配布
- ・各中学校区で「教育を語る会」や小中一貫教育推進会議の開催 など

4. 小中一貫教育の推進体制

各中学校区に「小中一貫教育推進会議」を設置。また、各学校に「小中一貫教育推進委員会」（長は校長）を置き、小中一貫推進教育担当教師が中心となって、部会を置き、取り組みを進めていく。

5. 具体的な取り組み

- ①「学びをつなぐ」
 - (ア) 9年間の一貫した指導計画の作成
 - ・9年間の指導のポイントを明らかにし、小中の教員で「指導計画」「指導方法」開発。

- ・「教科系統表」を作成し、長期的視点に立ったきめ細かな指導の工夫に取り組む。
→中学校区ごとに指導方法の工夫改善を図る。

(イ) 小学校高学年の指導の工夫

- ・相互乗り入れ授業（中学校の先生が小学校で授業）や中学校への体験登校。
- ・小学校での一部教科担任制の実施。

(ウ) 中学校区ごとの「スタンダード」の確立と実践

- ・子どもや地域の実態に即した系統的・継続的な指導の取り組み方策「スタンダード」を策定し、家庭や地域に提示。

(エ) 「家庭学習の手引き」の活用

- ・各中学校区で作成。
- ・保護者の家庭学習の関与を明確化。

② 「大志をつなぐ」

(ア) キャリア教育（大志学）の全体計画、年間指導計画の作成実施

(イ) 「夢ノート」の活用（小4～中3）

(ウ) 職場訪問、職業体験、生き方指導、進路学習

(エ) 日本ハムファイターズとの連携（中学校への講師派遣）

③ 「人と人をつなぐ」

(ア) 児童生徒の交流の充実

- ・(例) 小中合同いじめ集会や合唱交流、小学校での部活動紹介

(イ) 教職員の協働による学校運営

- ・合同研修、授業交流や授業研究

(ウ) 学校、家庭、地域が一体となった豊かな教育環境づくり

- ・コミュニティスクールの推進、小中 PTA の連携、小中合同の地域貢献活動

6. 今後の取り組み

① 各中学校区での取り組み

- ・経営方針の共通化
- ・学校評価やアンケートの共通評価項目
- ・研究課題の共有化
- ・全教科の「教科系統表」や「指導計画」の作成

② 教育委員会の取り組み

- ・転入教職員への研修会
- ・小中一貫教育推進会議の開催
- ・周知啓発（HP、パネル展）
- ・条件整備（教科書、講師謝礼、旅費等）
- ・アンケート等の実施による検証と改善

北海道千歳市

【視察項目】

道の駅サーモンパーク千歳のリニューアルと運営について

【目的】

民間活力を導入した道の駅建設方法とその後の運営に関する調査研究のため

1. リニューアルの経緯

平成16年8月 「千歳市サーモンパーク」を道の駅として登録。

平成17年6月 旧「道の駅サーモンパーク千歳」の供用開始

平成6年に整備したトイレの老朽化、飲食物販の施設が点在しており、利用しづらいことから平成23年からリニューアルに向け着手。①飲食・物販・情報コーナーを1つの建物に集約、②広くて明るいトイレ、③隣接する水族館や川辺への動線、④トイレを建物の一番奥に配置、など工夫した。

平成26年6月～7月下旬 指定管理者の募集・選定・議会の議決、協定締結

平成27年8月 リニューアルオープン

2. 施設の概要

- ・面積 延床面積 1,870平米（1階建て、鉄骨造）
敷地面積 30,000平米
- ・施設内 農産物直売所（JA）、レストラン2店舗、フードコート4店舗、
物販（シダックス直営）、コンビニ（ローソン、24時間）、キッズスペース、
事務室、ロッカー室、休憩室、機械室、物品庫、ごみ庫など
トイレ（男：大5・小8、女：14、キッズトイレ：大1・小1、多目的2）
- ・施設外 駐車場（普通車213台、バス14台、身障者6台）、EV充電器1台
（特記）コンビニは防犯上の観点から設置することに決まった。

3. 整備・運営について

総事業費：約12億8千万円

※うち道の駅施設整備費は8億円、商業施設のため一般財源で対応。

※外構工事は各種補助金（北海道、防衛省等）を活用。

事業期間：平成23年度～27年度

運営方式：道の駅施設…リース+指定管理者方式を導入、8年間のリース契約とした。

シダックスが指定管理者。

駐車場は市が管理。

指定管理料：0円

リース料：10年の割賦により返済（年8,088万円）

4. 来場者数の状況

平成27年度…約56万人（8カ月間のみ）、平成28年度…100万人、

平成29年度…99万人

※リニューアル前は51万人であった（25年度）。道内の道の駅では5位。

（平成28年度実績）

月別で見ると8月が13万1千人で一番多く、12月が4万4千人で一番少ない。冬季の来場者が少ない。千歳市内…32%、道内…33%、道外…21%であった。また、屋内のキッズスペースがあることから、子育て世代の利用が多い。来場者の70%が車での来場。

リピーター対策として、隣接する水族館（サーモンパーク）との連携企画（謎解き）、石狩管内の他の道の駅との連携企画（グルメラリー）を実施。

5. 市民の利用

①キッズスペースの利用、②レストラン・フードコートの利用、③野菜直売での購入、④隣接する水族館の利用 など

6. 売上について

見込額…5億1千万円（実際の売上額は公表せず）

※収益が黒字であればその1/2を市へ納付（赤字であれば不要）

千歳市への収入…平成29年度に82万円（初めてのこと）

7. 指定管理料以外のランニングコスト（市負担分・年間）

建物…141万円（法定経費）

駐車場部分…1,972万円（警備、維持管理、除雪）

8. その他

- ・事業報告書を年1回、市議会にも提出している。
- ・市長のトップダウンで「道の駅」建設が決まった。中身は検討委員会で議論することなく、議会の委員会で二十数回議論してきた。
- ・当初、駐車場部分を含めた指定管理者を募集したが応募は0社であった。コンサルが売上見込額を7億1千万円としていたが、市役所が事業者ヒアリングし、見込額を下方修正。さらに駐車場を市の管理に変更。2回目の募集をかけたところ4社からの応募があった。
- ・現在の指定管理者は市内業者ではないが、レストランやフードコートの出店に様々なルートを持っていることが魅力であった。

所 感

【北海道伊達市】 包括外部監査について

「包括外部監査」は中核市以上の自治体で義務付けているが、5万人未満の自治体でも外部監査を実施することの意味や効果がよく理解できた。外部監査を常設するのではなく、伊達市のように期間限定で実施する点も参考になる。実質、市の負担額が年間30万円で済んだことは意外だった。導入にあたり、監査委員からの反発があったのではと思っていたが、むしろ「歓迎した」とのことであり、従来の監査とすみ分けされていることも理解できた。説明の最後に、監査は報告書の提出や公表が目的ではなく、監査からの指摘事項の原因を精査し、何らかの対応（措置等）をすることで監査が有効に機能する、という点に納得させられた。

【北海道江別市】 小中学校の学校選択制及び小規模特認校について

今後の加西市の小学校のあり方を考える上で、「学校選択制」や「小規模特認校」という仕組みは大変参考になった。江別市の場合、小学校では「通学距離」で選択する児童が多いが、中学校になると「部活動」が選択肢に入っており、その重要性を改めて認識した。加西市では自分が住んでいる地区の小学校に通わないといけないが、仮に「選択制」や「小規模特認校」を取り入れると「北条への一極集中」は緩和され、現在よりも各校が学習面で特色ある取り組みを打ち出しやすいのではないかと考える。児童生徒の減少がさらに進む中、学校の統廃合という将来は避けられないが、このような仕組みも案として持っておく必要はあると思った。

【北海道北広島市】 小中一貫教育について

以前、善防中校区における小中一貫教育（併設型）の話題が出たので、このテーマを選んだ。小中一貫教育を実施する上で、9年間の「教科系統表」や「指導計画」が肝心であることがよく理解できた。「家庭学習の手引き」を市内統一で作成するのではなく、中学校区の実情に合わせて作成し、かつ9年間の見通しを明らかにし、保護者の関与を引き出そうとしていることは参考になる。また、小中一貫教育の中でも、「大志学」（＝キャリア教育）に力を入れている点特徴的。「将来自分は何をしたいか」、「どんな職業に就きたいか」を継続的に考えさせることは学ぶ目的を明確にさせることにつながる。加西市でも「トライやるウィーク」の進化が求められているのではないと思う。

【北海道千歳市】 道の駅サーモンパーク千歳のリニューアルと運営について

道の駅を建てたものの経営がうまくいかない事例が多いが、「リース+指定管理者方式、指定管理料0円」による道の駅の運営は大変興味深い。千歳市の場合、メイン道路に面した休憩施設ではなく、水族館（サーモンパーク）に隣接した「目的型道の駅」という点で、加西市が以前描いた鶉野飛行場に隣接する道の駅案と似ているように思われる。来場者には千歳市民も多いとのことであったが、観光客や市外にターゲットを絞るのではなく、市民の日頃の利用が重要だと感じた。リピーター対策も聞かれたが、何度も訪れてもらえる工夫も大切である。また、検討委員会を設置せず、市議会の委員会と二十数回も議論しながら計画を作り上げたこと、コンサルが出した売上額を市役所で試算し直したことは特筆に値する。このような姿勢がその後の運営にも大きく影響すると感じた。

視察行程表

7月30日(月)

08:45 発 神戸空港 (SKY171)

11:00 着 新千歳空港

※飛行機の到着時間が遅れたため、伊達市の視察開始時間を遅らせることになった。

11:15 発 新千歳空港駅 (JR 新千歳空港線：快速エアポート 113)

11:18 着 南千歳駅〔乗換〕

12:45 発 南千歳駅 (JR 千歳線・室蘭本線：特急スーパー北斗 12)

13:56 着 伊達紋別駅

14:10~15:30 伊達市視察

・包括外部監査について

17:00 発 伊達紋別駅 (JR 室蘭本線：特急スーパー北斗 13)

※15:58 乗車予定であったが、線路の異常により列車の到着が大幅に遅れた。

18:45 着 札幌駅

【泊】ホテルサンルート札幌

7月31日(火)

08:53 発 札幌駅 (JR 函館線)

09:19 着 高砂駅

9:45~11:15 江別市視察

・小中学校の学校選択制及び小規模特認校について

12:18 発 高砂駅 (JR 函館線)

12:32 着 白石駅〔乗換〕

12:49 発 白石駅 (JR 千歳線)

13:04 着 北広島駅

13:50~15:30 北広島市視察

・小中一貫教育について

15:52 発 北広島駅 (JR 千歳線：快速エアポート 154)

16:04 着 千歳駅

【泊】ホテルウィングインターナショナル千歳

8月1日(水)

10:00~11:40 千歳市視察 (道の駅にて)

・道の駅サーモンパーク千歳のリニューアルと
運営について

13:05 発 千歳駅 (JR 千歳線：快速エアポート 124)

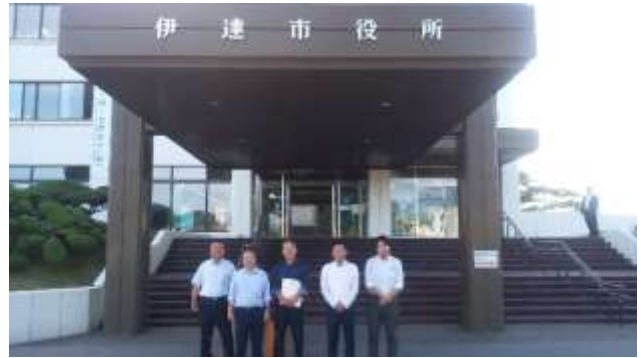
13:12 着 新千歳空港駅

16:05 発 新千歳空港 (SKY176)

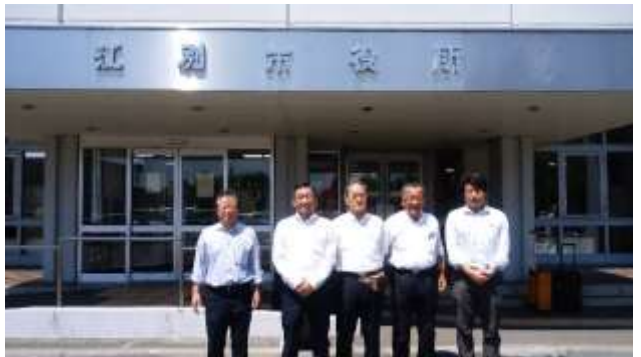
18:05 着 神戸空港

写 真

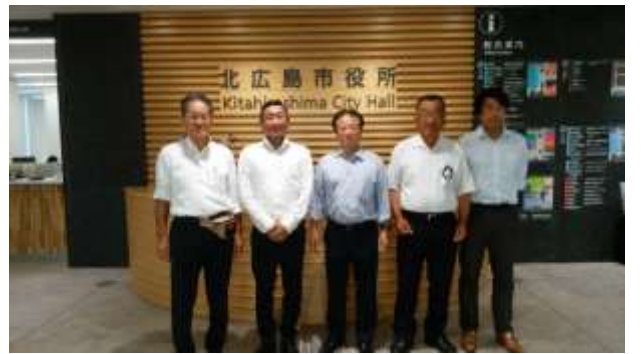
7月30日 伊達市



7月31日 江別市



7月31日 北広島市



8月1日 千歳市

