

行政視察報告書

令和6年11月8日

長浜市議会議員 高山 亨 様

長浜市議会議員 中 川 勇

私が出席した次の行政視察の結果について報告します。

記

1. 視察等名 令和6年度 総務教育常任委員会 行政視察研修
2. 視察期間 令和6年10月21日(月)～10月22日(火)
3. 視察場所及び目的
 - ①岡山県高梁市議会
「豪雨災害を教訓とした防災対策について」
 - ②島根県出雲市議会
「市立幼稚園の今後のあり方について」
4. 調査内容感想等

【岡山県高梁市】

・視察の目的

長浜市はこれまで災害の少ない都市として知られていたが、近年の豪雨災害、特に線状降水帯の通過によって、市域一部への豪雨により、一昨年8月にも高時川上流で洪水が発生し、一部流域での氾濫や集落への土砂等流入が起これ、住民避難まで余儀なくされた事態も起きています。高時川や姉川の水防対策等に対しては、梅雨時期や台風シーズン等に向けて、毎年、住民の不安は特に膨らんでいるようです。

岡山県高梁市は、平成30年7月に、市内中心部を流れる河川が増水し、大変な豪雨災害を受け、当時の豪雨災害を教訓として、その後もあらゆる防災対策を講じ、また今日に活かされていることから、今回、それらの状況を調査すべく行政視察を行ったものです。

高梁市は、人口的には約2万6千人の小規模都市ではありますが、市域面積は約54.7km²と大きく、大規模市域の防災対策として、今後の長浜市における豪雨災害等への対応に向け、参考度も高いものと考えています。

・視察の内容

研修調査事項(研修先へ事前に質問事項を送付し、下記のとおり回答を頂きました。)

行政視察報告

(1) 平成 30 年 7 月の豪雨災害に対して想定外の被災事項について

回答 上水への影響で断水が長期となったこと。水源への濁水流入によるもので、取水・送水ポンプが停止した。7 月 18 日に「水道水の安全宣言」をするまで、最長 12 日間使用できない地区があった。断水世帯は当時の市の世帯のうち、約 48%にあたる 7,071 戸にのぼった。

災害廃棄物の処理が長期となったこと。翌年 9 月 11 日までの約 1 年 2 カ月、これは通常の災害廃棄物に加えて、被災家屋の公費・自費解体による廃棄物の搬入があったことによる。

(2) 豪雨災害の教訓から新たな取り組みや制度見直しを行った事項について

- ① 市の防災体制（防災組織の整備、避難所のあり方、災害情報の収集、資機材や物資の確保、被災者への支援、防災学習 等）

回答 発災後約 1 カ月後に災害対策本部から復興対策本部へ組織の変革、復興計画を策定。資機材や物資の確保については、「高梁市備蓄計画」を令和 5 年 2 月に策定した。令和元年に防災基本計画が見直され、液体ミルクなどが加わり、また令和 2 年に県備蓄計画が見直されたことを受け、H30 年の豪雨災害時の避難者数などを基準として、必要な備蓄資材の整備計画を策定した。

- ② 地域や住民の協体制（避難所の運営、自主防災組織の整備、防災訓練、防災講話、平時からの取り組みについて 等）

回答 パワーポイント(別添資料)のとおり

- ③ 国・県への要請(ライフラインの整備、監視機能の充実 等)

回答 パワーポイントのとおり、国・県への要請、要望は当該年度を中心に複数回実施した。

(3) 近年、人口減少・少子高齢化が進行する中での新たな防災対策について

- ① 独居・二人高齢者世帯への防災情報発信(防災無線等)と受信

回答 防災ラジオを無償貸出、280Mz 帯(ポケベル)により、市内で 1 つの発信塔による。

受信状況については一部の地域では受信レベルが低いところがあり、延長アンテナや屋外アンテナで対応。普及率は約 50%。

- ② 同上世帯の避難済みの確認

回答 自主防災組織のあるところでは連絡網による。他の地域は主に民生委員が確認されるケースが多い。

- ③ 人口減少等に伴う教育施設の統廃合による避難所の変更・確保

回答 中学校 6⇒3 校、小学校 14⇒4 校へ令和 15 年を目途に再編を予定。現状として全ての小中学校は指定避難所であるため、廃校後の利用状況により指定の継続、除外については今後検討する。

(4) 豪雨災害以外の防災対策として地域特性を考慮した対策について

回答 岡山県は滋賀県同様に災害が少ない県であり、影響する活断層が無いため地震被害はほぼ無し。大雨による土砂災害が多い地域であるため、大雨時の災害復旧工事によりその都度の対応。

特に、ため池について市内に約 260 あり、内 55 が防災重点ため池に指定。令和 12 年度までに計画的に危険度の高いため池をつぶしている(時限制度)。広島県福山市でため池が決壊し、1 人死亡したことから基準が厳しくなり、0⇒55 に増えた。令和 4 年度に 2 つ、今年度も 1 ケ所のため池をつぶしている。地元調整が最も困難、あくまで地元判断に任せて事業を進行している。

(5) 山林地域が多くを占める長浜市(河川氾濫等)に対して、特にご教示頂ける事項があれば、お願いします。

回答 河川堀削や浚渫により水量を高め、河川能力を向上させることで洪水被害を軽減できる。山林に放置した間伐材が土石流とともに流され、住家被害があったことから、これらの撤去が災害リスクを軽減することができる。

他

行政視察報告

特に参考となる事項（高梁市が今後の課題として掲げている事項）

【自主防災組織の結成推進】

市総合計画の中で自主防災組織化カバー率の目標を 100%としているが、現状では 38.1%(R6 年度末)に留まっており、組織化が進んでいない。多面的な角度から地域のコミュニティへ働きかけを行い、組織化を推進し地域防災力の向上を目指す。

【災害時避難行動要支援者への個別避難計画の策定】

避難行動要支援者のうち土砂災害警戒区域など危険区域に住居、単身又は高齢世帯など優先度の高いと判断される要支援者について、「個別避難計画」を作成する必要があるが、現状では対象者が 100 人程度であるがそのうち 5 人のみ作成。今後は福祉部局とのタイアップにより作成推進を行う必要がある。

【災害時における孤立集落への対応】

中山間地域の本市では多くの集落が土砂災害警戒区域にあり、道路の途絶などにより孤立集落となる可能性がある。今後対象集落に対して、避難施設の確保、備蓄の推進、多様な通信手段の確保などが必要である。

【外国人にもわかりやすい多言語化の推進】

本市の在留外国人は増加しており、多文化共生社会の実現が求められる中、ハザードマップはじめ、災害時の避難行動について外国人にもわかりやすい防災を推進する。

人的被害状況(人数)

死者(災害関連死)	行方不明者	重 傷
2	1	3

住家被害(戸数) * 罹災証明書発行件数

罹災証明 発行件数	全壊	大規模半壊	半壊	半壊に至らない 浸水・土砂被害	計
	59	81	203	281	624
うち浸水	50	81	198	168	497

災害指定の状況

平成 30 年 7 月 5 日	災害救助法適用
平成 30 年 7 月 12 日	被災者生活再建支援法適用
平成 30 年 7 月 14 日	特定非常災害指定
平成 30 年 7 月 24 日	激甚災害指定

行政視察報告

・行政視察の結果を本市にどのように反映させるか

今回の視察先は人口減少も顕著で、平成 27 年から令和 2 年の減少率では 9.36%と、県内市でも最も高い減少率とのことです。そうした中で平成 30 年 7 月の豪雨による河川水増大では上記の被害状況であり、災害指定も激甚災害指定まで受けています。河川水位が被災前では、2m 程度であったところ、一気に 6.07m まで上昇したとのことです。市域の 8 割を山林と原野が占め、高梁川が中央部を南北に貫流していることは、長浜市とも類似しており、災害が少ない県と言われている中での被災であり、本市においてもこうした状況をしっかり見極め、減災につなげるため必要な備えをしておく体制が求められるものと思います。

被災にあった高梁市においても、なお今後の課題として掲げている事項は、長浜市においても共通する項目だと考えます。地域特性もあると考えますが、高梁市が推進されている「災害に強い安全・安心なまちづくりの推進」事項や、その他の防災対策への取組みで挙げられている「備蓄計画の策定」は、災害規模によっては避難所の収容が不足し、任意の避難所設置も考慮すべきことから、同計画の策定も念頭に入れることが必要だと思います。議員間での討論をはじめ、今後はこれらの取組みも含め、議会としての役割を果たしていきたいと思います。

【島根県出雲市】

・視察の目的

長浜市においては、今年 6 月定例月議会の総務教育常任委員会で当局からの協議事項として、「北郷里幼稚園の休園」について報告がありました。園児数の減少が著しく、集団生活ができる一定規模の園児数の確保が困難な見通しとなったため、令和 7 年 4 月から休園とします。具体的には、現在の園児数は 11 名で、共働き世帯の増加や三世代同居世帯の減少により、長時間保育の需要が近年高まっており、幼稚園に通園する児童が減少していること、また、ここ 10 年で約 3 分の 1 まで減少し、10 人前後で推移していることから、今後については学区内のこどもの人口動向等を見ながら検討していくとの内容でした。

幼稚園児の減少問題は以前から大きな課題と認識しており、長浜市の幼稚園は 8 園（長浜南幼稚園は園児数が 17 名に減少したことから、既に令和 2 年度から幼稚園型認定こども園に移行している）存在し、全て公立で 10 年前と比較すると、南郷里幼稚園を除き半数の園児数にまで減少しており、特に湖北幼稚園は 3 分の 1 の数値となっています。特に 1 クラス 10 人以下の小規模幼稚園は北郷里幼稚園のほかに 2 園あります。一方、保育所や認定こども園の児童数は、一部増加や横ばいの状況で維持しており、一部の保護者からは幼稚園の認定こども園化を望む声もあります。

そうした中、幼稚園児の減少を課題と受け止め、「市立幼稚園のあり方検討ワーキング会議」を設置し、アンケート等実施の上、今後のあり方検討として、審議会へ諮問し答申を受け、市全体で取り組んでおられる島根県出雲市があります。今回は本市における市立幼稚園のあり方について、先進地として「出雲市」の事例を行政視察しようとしたものです。

なお、人口規模は本市と比べ 6 万弱多い都市ではありますが、既に幼稚園を閉園している事例もあり、幅広い対応について取組みの参考にしたいと考えています。

行政視察報告

・視察の内容

研修調査事項(研修先へ事前に質問事項を送付し、下記のとおり回答を頂きました。)

(1) 以前の幼児教育(施設を含む)の現状について

回答 現状は次のとおり

平成24年9月の幼児教育の現状

公立の幼稚園 30園 1,589人 学級数 85

年度	H19	H24	H30	R1	R2	R3	R4	R5	R6
施設(園)	30	30	27	27	26	26	25	25	25
園児(人)	2,018	1,589	1,252	1,185	1,099	1,010	924	810	702
学級数	101	85	72	69	70	65	63	62	57

※園児数は、各年度5月1日時点の人数(学校基本調査の人数)

※H19は、旧斐川町の施設数4園及び園児数311人、学級数11学級を含む

出雲市は、平成17年3月、2市4町が合併し、新出雲市が誕生

その後、平成23年10月に斐川町が効わり、現在の出雲市となっている。

幼稚園は、合併前の設置をそのまま引き継いでおり、30園(休園1を含む)のうち、適正規模園1園を除き、ほとんどが小規模園

(2) 人口減少・少子化に伴う市立幼稚園のあり方の検討経緯について

① 市立幼稚園の閉園に関する方針策定(H24年9月)の背景について

回答 集団教育である幼稚園での教育の効果や、幼稚園における“より望ましい幼児教育環境”については、教育委員会が平成24年9月に策定した『出雲市立小中学校再編方針』中の「Ⅲ学校再編をめぐる背景」及び「Ⅴ学校再編の目的」で示した小学校の場合とほぼ同様な考え方が出来るとして、幼稚園についても学級数を基準とすることが適当であると判断し、3歳児、4歳児、5歳児の3学年混合学級の1学級となっている園児数9人以下の幼稚園については、路線バスの利用又はスクールバス等を新たに運行することにより、近隣の幼稚園への通園が可能であることを前提に、閉園の対象とする。

② 「新幼稚園教育要領(H30年4月)」への対応について

回答 新幼稚園教育要領改定と同時に「保育所保育指針」、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」も改訂され、全ての就学前施設で「質の高い教育・保育」が求められることとなる。このことについては、目指すところは同じであるとの考えで対応。

③ 「幼児教育・保育の無償化(H元年10月)」への対応について

回答 市立幼稚園の園児数の推移において、「幼児教育・保育の無償となる以前は、保育所の保育料と比較し、幼稚園を選択される保護者もあったと推測するが、令和元年度に幼児教育・保育の無償化となってからは、保育料の比較で幼稚園を選択する保護者がいなくなったことも要因の一つと言える。」と分析した。実際、女性の就業意欲の向上により、出産後も早くから保育所入所の希望が高まっている。この流れは止まらず、幼稚園児を募集しても、就園年齢前の在宅児童が少なくなってきたのが現状である。就園前年齢で一度保育所に入所した保護者が、幼稚園就園年齢になり転園するという選択をされることは少ない。中には小学校へ一緒に入学する友達づくりやスムーズな小学校への接続を理由に地元の幼稚園を選択される保護者もいるが、少数である。幼児教育・保育の無償化の影響は意外と大きいと考える。

行政視察報告

④ 「市立幼稚園のあり方検討ワーキング会議」について

回答 設置の背景・・・○少子化の進行や家庭の就労状況等の社会情勢の変化により、市立幼稚園の園児数は減少の一途

○一定規模が保てない幼稚園が多数存在

○園児数確保策として、「預かり保育事業」を展開しているが、減少傾向は変わらない

○施設の老朽化も課題

↓

「より効果的で均衡のとれた幼児教育」「より効果効率的な幼稚園運営」を行うため、市立幼稚園が直面している現状を把握し、課題を整理する必要がある。

設置期間・回数・・・令和4年7月に設置。

設置期間は7月26日～2月6日 回数 4回

幼稚園のあり方検討を進めるうえでの課題整理 結果・・・

○社会情勢の変化に伴う市立幼稚園の役割・意義の希薄化への対応

○質の高い幼児教育の提供の維持

○集団教育・保育のあり方の検討、見直し

今後の進め方⇒◎令和5年度市教育政策審議会で「今後の市立幼稚園のあり方」について審議いただく

◎保育所運営を担う組織関係者、子育て世代の保護者や地域などからの意見を伺う必要がある

⑤ 「今後の市立幼稚園のあり方について」の諮問書(R5年7月)について

回答 令和5年7月24日付けで、出雲市長から出雲市教育政策審議会会長宛

出雲市においては、「出雲市教育大綱」のなかでは、「幼児期は、学びに向かう力を育む重要な時期であり、就学前教育の充実に努める」を重点目標とし、市立幼稚園を中心に幼児教育行政が進められている。しかしながら、少子化の進行や世帯の就労状況の変化による保育需要の増加により、幼稚園の園児数は減少の一途をたどり、集団生活の場での教育について、十分な効果をあげることが難しい園も見受けられる状況にある。

市立幼稚園において、質の高い幼児教育の提供の維持し、効果的な集団教育・保育を実践するため、そのあり方について、幅広く検討し、具体的方向性を示すことを目的として、出雲市長から市教育政策審議会へ諮問が行われた。

⑥ 幼稚園・保育所・認定こども園に関するアンケート(R5年8月)について

回答 1 目的・・・市立幼稚園のあり方答申における検討材料とするため、市内幼稚園・保育所・認定こども園の保護者等に対し、意識調査(アンケート)を行った。

2 対象・・・出雲市内の幼稚園や保育所、認定こども園を利用するお子さんがおられる方

3 実施時期・・・令和5年8月18日(金) ～ 9月5日(火)

4 調査項目・・・①回答者の属性(年齢・居住中学校区、子どもの所属など)

②幼稚園や保育所、認定こども園を選ぶ際に重視する点

③幼稚園や保育所、認定こども園に期待する役割で重要だと思うこと

④認定こども園の認知度

(その他) 幼稚園や保育所、認定こども園についての自由意見

行政視察報告

⑦ 「今後の市立幼稚園のあり方について」の答申書(R6年7月)について

(今後の対応について(スケジュールの見込み等わかる範囲で))

回答 「今後の市立幼稚園のあり方について」まとめ部分も含め、全体で5項目について答申が出されている。

◎幼児教育のあるべき姿

◎幼児教育における集団の規模

◎幼稚園が果たす役割を形成するための施設形態・配置

◎特別な支援を要する幼児への対応や外国にルーツをもつ幼児への対応

◎まとめ

※まとめの最後部分では、「すべての子どもの健やかな成長を支える最善の環境を整えられるよう、全市での幼児教育の取組の向上と、必要な支援体制の構築を、地域の理解を十分に得ながら進められたい」と結ばれている。

(3) 特別支援教育への対応について

回答 特別支援教育の対応としては、次のとおり

○特別支援拠点圏(1園)、インクルーシブ教育推進園(1園)の設置

○教職員の配置(特別支援担当教諭、保育補助員、幼稚園ヘルパー)

○幼児通級指導教室の設置・・特別支援拠点圏、小学校の通級指導教室(4教室)内に幼児通級指導教室を設置

(4) 外国にルーツをもつ幼児への対応について

回答 出雲市の現状(令和6年9月末)

出雲市の人口 約172,000人のうち、約4,800人が外国籍

そのうち、約3,000人がブラジル国籍。約6割を占めている

幼稚園の現状(令和6年10月1日現在)

9施設に42名が在籍(うち、36人がブラジル国籍)

幼児への対応について

○外国にルーツをもつ幼児が多く在籍している園に通訳兼保育補助員を配置
(2施設各1名)

○その他、子ども未来部子ども政策課にポルトガル語通訳・翻訳員1名を配置
主に窓口等での通訳・翻訳事務を行っているが、幼児教育施設からの依頼により、
面談での通訳・保護者あて文書の翻訳等を行っている(保護者支援)

(5) その他

私立幼稚園は存在していませんが長浜市に対して、特にご教示頂ける事項があれば、お願いします。

・行政視察の結果を本市にどのように反映させるか

出雲市は合併前の幼稚園をそのまま引き継いでおり、全体で30園ある中で先行した小中学校の適正規模等にあわせて今回、幼稚園のあり方について検討が進められたもので、同じように合併を経験している長浜市は、既に北部地域の認定こども園化と、保育所についても一部は認定こども園化が行われています。しかし、人口減少、少子化の社会情勢の変化に対して、特に旧長浜市域(旧湖北町を含む)の市立幼稚園は、現在8園がそのままの状態で作立し、先の視察の目的の中でも記述したように、幼稚園児数の減少と施設の老朽化は、出雲市と同様の課題を抱えており、参考に資する内容が多くありました。

行政視察報告

長浜市における近年の対応としては、平成 31 年 2 月に「長浜市の幼稚園・保育所等施設再編の考え方」をまとめ、待機児童の解消も含めた課題解決のための基本的な考え方及び具体的方策に基づき、一部の幼稚園に対してはその対応を進めて来ました。

その結果、民間保育所(園)は当時 10 園あったところ、5 園が民間認定こども園に移行し、地域ごとの保育・教育ニーズの受入れ体制は確保されましたが、公立(市立)幼稚園は取り残され、園児数の減少の動きを勘案しての対応となっています。

今回の行政視察により、色々な対応をお聞きしたことから、今後これら内容を踏まえながら、所管常任委員会の中で議員間での意見交換など行い、保護者等のニーズに対応した取組みに向けて、その役割を果たしていきたいと考えています。

以上