



JICHIKEN GIFU  
Vol.138

- 2 | 道標
- 3 | 特集 山本公徳 = 岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員  
非正規地方公務員をめぐる自治体の方針に関する考察 —総務省調査を中心に—  
本論文では、総務省による非正規公務員に関する全国調査(2020年)を用いて、自治体ごとの非正規公務員「活用方針」の違いを類型化することを試みた。活用に積極的か消極的かの違いと共に、積極的な場合でも短期・短時間職員の活用を志向するか否かの違いがあることが浮かび上がった。
- 11 | 報告1 三谷 晋 = 岐阜大学地域科学部准教授／岐阜県地方自治研究センター研究員  
自治研センターによる岐阜大学での協力講座をふりかえる
- 18 | 地域レポート1 小井戸真人 = 高山市議会議員  
高山市の合併後の財政状況と今後の課題
- 22 | 地域レポート2 奥田真也 = 山県市議会議員  
山県学園構想について
- 26 | 報告2 センター事務局  
「次世代エネルギーと高山市の町並み」をテーマに現地視察を開催して
- 29 | 編集後記

## 能登半島地震における 上下水道の復旧について

自治労岐阜県本部中央執行委員長・岐阜県地方自治研究センター副理事長 **子安英俊**



▲崩れた住宅が道を塞いでいる七尾市内の様子

1月1日に発生した能登半島地震は、約5か月経過しても約3,000人以上の方々避難所生活を続けていらっしゃる。少しでも早い復旧が望まれている。今回の地震ではインフラの被害が大きいとともにその復旧がなかなか進んでいない。特に上下水道について復旧が遅れている。上下水道の復旧の遅れは、地域全体の復旧の遅れにつながってしまっている。ボランティアも含め復旧作業に従事する業者の活動が制限されてしまっていた。その他に半島特有の地理的課題で目的地になかなか到着できなかったこともある。

倒壊家屋の撤去が進まないことで、「断水」の解消にも影響が出ている。メインとなる本管は徐々に復旧しているが、そこから個々の住宅につながる水道管の復旧が進んでいない



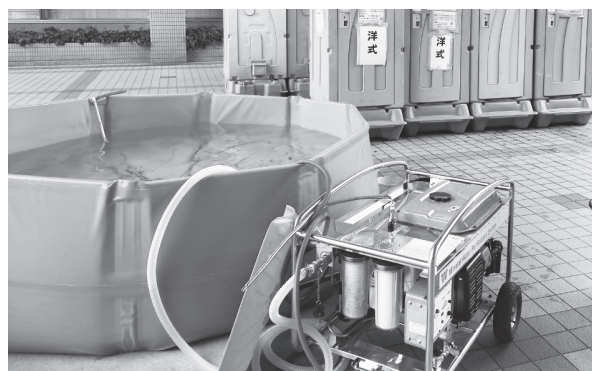
▲自治労岐阜県本部からもボランティアを派遣し給水作業にあたった

との記事を読んだ。崩壊した家屋の対応は公費で対応する場合もあるが、所有者との協議等自治体で対応する業務が膨大になっている。これから撤去が進めばいいが、まだまだ時間がかかりそうだ。

また、水道関係職員に聞いたところでは、人口が少ない地域では、都市部と比べて大量に水を流す必要がないため水道管が細く、その分、耐震性が低いため被害が甚大になりやすいそうだ。単純な老朽化だけが理由ではなく設備自体の問題もあるかもしれない。

一部断水が解消されたところも「本管」や、本管から各家庭に備えられている水道メーターまでの「引き込み管」までが終了しただけで、宅内の漏水は関係なしだそう。宅内での断水状況があれば住民は水が使えない。これを断水の解消としていいのだろうか。せめて、宅外でもいいので公費で蛇口を一つ設置することができればいいのではないか。

今後、南海トラフ地震など大きな地震が想定されている。東日本、熊本、そして今回の能登の地震を教訓に各自治体はより迅速な復旧対策ができることを祈る。



▲上下水道が復旧するまでは給水車からの水を溜めて使用

# 非正規地方公務員をめぐる自治体の方針に関する考察 — 総務省調査を中心に —

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター研究員 山本公徳

## はじめに

2020年10月に岐阜県地方自治研究センターが実施した「自治体職員アンケート」<sup>※1</sup>では、岐阜県内の自治体職場における人員不足、長時間労働の実態が明らかにされたが、アンケートの回答からは、その背景の一つに公務員の非正規化があることが伺えた。本稿では、このアンケートを受けて分析を進めていく取り組みの一環として、非正規地方公務員の問題に光を当ててみたい。もとより、この小論でできることは限られるが、ここでは、今後この問題を掘り下げていくための前提作業として、自治体ごとの非正規公務員数の違いに注目し、そこから自治体による非正規の「活用方針」の差異を類型化することを試みてみたい。地方公務員の非正規化が全国的に進行していることは間違いないが、おそらく進行度合いが全国一律ということはなく、その違いに着目し原因を分析することで、今後この問題を考えていく際の手がかりが得られるのではないかと考えるからである。



報告書  
「自治体職員アンケート調査結果」

## 1 非正規地方公務員の概要

今回用いる資料は、総務省から公表されている「地方公務員の会計年度任用職員等の臨時・非常勤職員に関する調査結果（令和2年4月1日現在）」（以下、2020年調査）である<sup>※2</sup>。総務省による非正規地方公務員に関する全国調査は、2005年が最初であり、第2回の2008年調査以降は4年ごとに行われている。2024年版はまだ公表されていないので、今回用いる2020年調査が総務省調査の最新版ということになる。

2020年調査は、会計年度任用職員制度の成立を受けて行われた最初の調査である。制度改訂を受け、2020年調査では初めて、非正規公務員数の全体数が示されている。それ以前の調査では、任用期間6カ月未満又は勤務時間が週19時間25分未満の非正規公務員（以下、短期・短時間非正規公務員とする）は調査対象外となっていたが、2020年にはそこも含めた数が発表されたのである。

調査対象拡大の背景にあったのは、非正規地方公務員の位置づけをめぐる方針転換だったと思われる。地方行政の運営に関しては、任期の定めのない常勤職員が中心を担うとい

※1 報告書「自治体職員アンケート調査結果」（2021年9月15日発行）  
(<https://gifu-jichiken.jp/%e5%a0%b1%e5%91%8a%e6%9b%b8/285/>)

※2 本資料については、すでに、上林陽治氏による先駆的分析があるのでそちらも参照されたい（上林陽治「会計年度任用職員白書2020」『自治総研』514号、2021年8月）。また非正規公務員問題全般についても、同氏の分析が詳しい（『非正規公務員』（日本評論社、2012年）、『非正規公務員の現在』（日本評論社、2015年）、『非正規公務員のリアル』（日本評論社、2021年）など）

う大原則があり、実態として非正規地方公務員が増加してきた段階でも、その法的位置づけは曖昧なままであった。これに対して政府は、総務省を中心に、非正規公務員を法的にきちんと位置づけより積極的に活用していく方向性を打ち出した。その方向性での改革の帰結が、2017年の地方公務員法および地方自治法の改正によって制度化され、2020年から実施された会計年度任用職員制度であった。

会計年度任用制度の導入以前、非正規地方公務員には三つのタイプがあった。「特別職非常勤職員<sup>※3</sup>」、「一般職非常勤職員<sup>※4</sup>」、「臨時的任用職員<sup>※5</sup>」である。このうち、一般職非常勤職員は、学歴・経験に基づく特別職非常勤職員、緊急性・臨時性を条件とする臨時的任用職員に比べると位置づけが曖昧である。それは、常勤中心の大原則の下では本来不要だからに他ならない。

しかし、一般職非常勤職員は次第にその数を増やしていった。そのきっかけは、国の主導する地方行革が本格化し、常勤の地方公務員について急速な人員削減が行われたことで

ある。常勤の地方公務員総数は、1994年にピークとなる328万人に達した後、2016年まで一貫して減少し273万人となった。その後若干増加し、2023年には280万人となっている。

他方、日本の行革においては、経費節減・人員削減へのラディカルな取り組みが求められる一方で、それに見合う業務量の抑制が顧みられることは少なく、公務員の労働強化が進行した。また、この人員削減期には、従来の業務量が維持されただけでなく、高齢者、障害者、子ども、DV被害者などへの支援枠組みが整備され、自治体にさまざまな相談支援の実施が求められた<sup>※6</sup>。

こうした状況への対応として、減少する常勤職員を代替する形で増えていったのが一般職非常勤職員であった。本来、常勤が担いきれなくなった業務や、新たに制度化された相談業務などは、本格的かつ恒常的業務のはずであるが、非常勤の担う業務と位置づけられていったのである。

表1 正規および非正規公務員数の推移

(単位：人)

	2005	2008	2012	2016	2020
正規地方公務員	3042122	2899378	2768913	2737263	2762020
非正規地方公務員	455840	497796	598977	643131	694473
短期・短時間非正規公務員*					431273

出典) 正規地方公務員については、総務省「地方公共団体定員管理調査」各年度版より  
非正規公務員については、2020年調査より

\*任用期間6か月未満又は週勤務時間が19時間25分未満。2020年調査で初集計

※3 任用根拠は地方公務員法第3条第3項第3号。臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職であり、特定の学識・経験に基づき任用される者。通常、任期1年以内。

※4 任用根拠は地方公務員法第17条。同条自体は必ずしも非常勤職員の任用を規定するものではないが、任期を限って任用する特段の必要がある場合は、同条に基づく任用がなされてきた。通常、任期1年以内。

※5 任用根拠は地方公務員法第22条第2項又は第5項。緊急の場合、臨時の職の場合又は任用候補者名簿がない場合において、6か月を超えない期間で任用される。更新は1回のみ、1年を超えることはできない。

※6 上林陽治「自治体相談支援員」田中洋子編『エッセンシャルワーカー—社会に不可欠な仕事なのに、なぜ安く使われるのか』(旬報社、2023年)。

かくして非正規公務員数は、表1のように増加していった。2005年から2020年にかけて、非正規地方公務員は238633人増えているが、同じ期間に減少した正規地方公務員数は280102人であり、正規の減少分が非正規によっておおよそ代替される関係にあったことが分かる。こうした関係性は、おそらく正規公務員の削減が本格化した1995年以降数年のうちに自覚化され、総務省調査が始まった2005年頃には、非正規公務員を公務員制度の中に位置づける制度改革が着手されたと思われる。<sup>※7</sup>それ以降、総務省傘下にこの問題に関する二つの研究会、「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会」および「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」が立ち上げられ、それぞれ2009年と2016年に報告書を公表した。会計年度任用職員制度は、こうした経緯を経て、2017年の地方公務員法及び地方自治法の改正によって成立し、2020年4月より施行されたのであった。

## 2 非正規地方公務員の地域別特徴

では、自治体ごとの非正規地方公務員の数を集計し、そこから何が分かるのか、検証していこう。

表2と表3をご覧いただきたい。これらの表は、2020年調査のデータを用い、非正規公務員数を自治体別に集計したものである。表2は都道府県別の非正規公務員数を示し、表3は市区町村別のそれを示す。なお表3では一旦市区町村別に集計した数値を都道府県単位で合算している。

## 全国合計に見る都道府県と市区町村の違い

まず全国の合計数から確認しておきたい。注目すべきは、都道府県と市区町村とで非正規率に大きな違いがあることである。都道府県では、「任用期間6か月未満、又は週19時間25分未満」の短期・短時間非正規を含めない場合の非正規率が10%、含めた場合が16%となっている。他方、市区町村ではそれぞれ29%、40%である。

この違いは、今日における都道府県と市区町村との関係性をうかがわせるものとして興味深い。もとより、多面的なデータに基づく検討を経なければ確かなことは言えず、現時点ではその準備がないが、非正規化あるいは民間委託がいわゆる「実施部門」において進行しやすいことに鑑みれば、市区町村の「実施部門」化がますます進行しているとひとまず言えそうである。

その反面として、都道府県の方では「企画部門」としての側面が相対的に強化されているのではないだろうか。そうだとすれば、それは都道府県の市区町村に対する指導性の強まりがあるのではないかという問題が論点として浮かび上がってこよう。公務員の非正規化の問題は、それがもたらす労働条件の変容の観点から労働問題として扱われることが多い。むろん、それが最も重要なアプローチであることに私も同意するが、それと同時に都道府県と市区町村という階層を異にする地方自治体間の関係性、権力関係の問題としても検討していく必要があるだろう。日本の行革では、業務の効率化や経費の節減が前面に押し出されつつも、その背後で統治機構面での集権化が進行していることが多い。ここでも

※7 こうした非正規地方公務員の法的・制度的位置づけの変更に至る経緯の詳細な解明は、会計年度任用職員の問題点を解決していく上で重要なポイントになると思われる。本誌上でも今後分析を進めていきたい。

表2 都道府県別正規・非正規数 (2020)

	臨・特 A (A1)*	会計年度 A (A2)	臨・特 B (B1)	会計年度 B (B2)	非正規計 (E)	正職員 (X)	(A1+A2) / (A1+A2+X)	E / (E+X)
北海道	15	1767	3177	1357	6316	63051	0.03	0.09
青森	1116	1305	687	652	3760	18889	0.11	0.17
岩手	861	3904	492	1724	6981	23963	0.17	0.23
宮城	1033	1337	781	1808	4959	22357	0.10	0.18
秋田	842	1430	201	550	3023	14244	0.14	0.18
山形	622	1983	752	565	3922	17777	0.13	0.18
福島	1106	1653	283	1114	4156	26138	0.10	0.14
茨城	494	3006	2561	1926	7987	34422	0.09	0.19
栃木	685	1287	689	734	3395	23616	0.08	0.13
群馬	1667	2008	544	966	5185	24127	0.13	0.18
埼玉	3317	2761	1416	2031	9525	60586	0.09	0.14
千葉	2530	3841	1966	1409	9746	58303	0.10	0.14
東京	221	16405	3198	11488	31312	175283	0.09	0.15
神奈川	3094	3675	1772	2815	11356	53873	0.11	0.17
新潟	593	2579	962	1409	5543	28806	0.10	0.16
富山	490	1286	848	781	3405	15292	0.10	0.18
石川	639	1380	457	419	2895	15876	0.11	0.15
福井	663	1075	42	976	2756	13374	0.12	0.17
山梨	503	1358	313	751	2925	12432	0.13	0.19
長野	1809	1563	1994	1777	7143	26128	0.11	0.21
岐阜	1458	1868	885	1325	5536	24625	0.12	0.18
静岡	972	2212	1144	2157	6485	33119	0.09	0.16
愛知	820	2804	1299	4477	9400	62580	0.05	0.13
三重	521	1688	723	1571	4503	21875	0.09	0.17
滋賀	952	1499	476	254	3181	18648	0.12	0.15
京都	1326	2017	539	1324	5206	22599	0.13	0.19
大阪	3516	2349	1367	2978	10210	73187	0.07	0.12
兵庫	3613	4892	1091	2799	12395	56602	0.13	0.18
奈良	1571	1058	316	210	3155	16525	0.14	0.16
和歌山	1196	1222	233	1305	3956	14956	0.14	0.21
鳥取	628	2071	1594	873	5166	11809	0.19	0.30
島根	829	2092	359	494	3774	13818	0.17	0.21
岡山	761	1436	661	1905	4763	20442	0.10	0.19
広島	925	1862	185	512	3484	26585	0.09	0.12
山口	1039	1264	42	1284	3629	18443	0.11	0.16
徳島	592	1266	90	589	2537	12984	0.13	0.16
香川	562	1426	256	678	2922	14373	0.12	0.17
愛媛	470	2014	473	615	3572	20352	0.11	0.15
高知	552	1299	32	423	2306	13525	0.12	0.15
福岡	3040	1002	1226	652	5920	41403	0.09	0.13
佐賀	711	1180	185	187	2263	13279	0.12	0.15
長崎	623	1562	420	310	2915	20156	0.10	0.13
熊本	1495	1333	589	916	4333	18630	0.13	0.19
大分	752	1650	626	410	3438	16840	0.12	0.17
宮崎	1352	3006	510	63	4931	17324	0.20	0.22
鹿児島	1922	1491	800	1308	5521	24759	0.12	0.18
沖縄	2151	2677	917	1319	7064	24769	0.16	0.22
合計	56649	105843	40173	66190	268855	1402744	0.10	0.16

出典) 2020年調査

\* 「臨・特」は臨時的任用職員・特別職非常勤職員を指す  
「A」は任用期間6か月以上、かつ週19時間25分以上勤務を指す  
「B」は任用期間6か月未満、又は週19時間25分未満勤務を指す

表3 県単位での市区町村別正規・非正規数（2020） ※政令市含む

	臨・特 A (A1)	会計年度 A (A2)	臨・特 B (B1)	会計年度 B (B2)	非正規計 (E)	正職員 (X)	(A1+A2) / (A1+A2+X)	E / (E+X)
北海道	586	27168	3660	8773	40187	77814	0.26	0.34
青森	17	5549	1334	849	7749	18547	0.23	0.29
岩手	114	6074	1989	1484	9661	14224	0.30	0.40
宮城	254	10719	3713	2710	17396	33443	0.25	0.34
秋田	194	6545	1611	1062	9412	13156	0.34	0.42
山形	9	5592	2380	866	8847	14622	0.28	0.38
福島	366	9094	784	1853	12097	21683	0.30	0.36
茨城	25	11209	5087	4771	21092	25856	0.30	0.45
栃木	2	6743	3565	2509	12819	16158	0.29	0.44
群馬	60	8230	1314	1694	11298	20783	0.29	0.35
埼玉	875	16871	6365	12180	36291	62488	0.22	0.37
千葉	639	19514	5220	12761	38134	58676	0.26	0.39
東京	184	35281	8733	23639	67837	93040	0.28	0.42
神奈川	1219	17286	7024	19464	44993	99996	0.16	0.31
新潟	332	13714	1869	3433	19348	28335	0.33	0.41
富山	4	5575	679	1604	7862	12811	0.30	0.38
石川	16	5138	732	1245	7131	13604	0.27	0.34
福井	17	4597	1225	1060	6899	9425	0.33	0.42
山梨	15	5152	2017	1802	8986	10296	0.33	0.47
長野	66	17895	2499	6087	26547	27166	0.40	0.49
岐阜	108	11972	2724	4545	19349	22380	0.35	0.46
静岡	1853	15269	3036	3822	23980	43350	0.28	0.36
愛知	195	25584	5250	19851	50880	88487	0.23	0.37
三重	280	9761	826	4671	15538	20509	0.33	0.43
滋賀	0	8419	2296	3019	13734	15354	0.35	0.47
京都	896	9430	2304	5325	17955	33123	0.24	0.35
大阪	2122	22351	4841	10059	39373	88240	0.22	0.31
兵庫	1048	20746	4071	9626	35491	60357	0.27	0.37
奈良	85	6023	227	2595	8930	14907	0.29	0.37
和歌山	70	5151	857	1022	7100	13460	0.28	0.35
鳥取	0	4464	316	1091	5871	7094	0.39	0.45
島根	56	4725	1732	1910	8423	9889	0.33	0.46
岡山	461	9786	3649	3926	17822	22234	0.32	0.44
広島	885	13210	2313	4311	20719	32348	0.30	0.39
山口	21	6660	1188	3055	10924	15347	0.30	0.42
徳島	12	4366	865	449	5692	9463	0.32	0.38
香川	9	6396	1550	2458	10413	11515	0.36	0.47
愛媛	17	8109	844	1885	10855	14923	0.35	0.42
高知	36	5434	842	1177	7489	11525	0.32	0.39
福岡	1294	15894	1663	5287	24138	50025	0.26	0.33
佐賀	9	4210	608	1435	6262	8894	0.32	0.41
長崎	59	5553	1520	1554	8686	14422	0.28	0.38
熊本	430	8626	2932	1899	13887	23918	0.27	0.37
大分	25	5768	753	1015	7561	12218	0.32	0.38
宮崎	34	4880	501	975	6390	10686	0.32	0.37
鹿児島	67	9393	1394	2215	13069	19095	0.33	0.41
沖縄	113	9836	587	525	11061	13390	0.43	0.45
合計	515164		321037		836201	1256876	0.29	0.40

出典) 2020 年調査

その側面があり得ることに留意すべきと思われるのである。

全国合計についても一つ見ておきたいのは、市区町村の数値の高さである。短期・短時間非正規を含めた場合の40%という非正規率は、同じ年の民間企業における非正規率を上回っている<sup>※8</sup>。2020年の総務省・労働力調査によれば、民間の非正規率は37%であった。現状、地方公務員においては基幹的労働の非正規化が民間企業以上に進行しているのである。

## 公務非正規化の地域類型

### ～市区町村を事例に～

ここからは、非正規化がより顕著な市区町村に焦点を当てて検討を進めていきたい。市区町村に関しては、既に見たように、まずは全体としての非正規率の高さに注目すべきであるが、それを踏まえた上でここでは非正規化の地域的な差異に着目してみよう。

一般に、非正規化の主たる目的は人件費の抑制にあると思われるが、そこには二つの要素を想定しうる。一つは、基幹業務担当者の非正規への置き換えである。正規公務員が担当しているのと同じ仕事を非正規に担当させつつ、雇用形態の違いを根拠に人件費を抑制

する手法がここに当てはまる。もう一つは業務内容の標準化である。業務の中からマニュアル化しうるものを切り出し、「誰にでもできる仕事」と位置づけた上で非正規公務員に担当させる手法で、こちらは非正規化のみならず民間委託にもつながっている。

前者の要素が強い場合、相対的な違いではあるが、それを担う非正規公務員の任用期間・週労働時間は比較的長くなると考えられる。他方で後者の要素が強い場合には、逆に短期・短時間の勤務に親和的であると想定できよう。

この点を踏まえ、表3における短期・短時間非正規を含む非正規率と、含まない非正規率の差異を見てみると、沖縄の0.03から、栃木・埼玉・東京・神奈川の0.15まで、県単位ごとにかなりばらつきのあることが見て取れる(表4)。

表4における二つの非正規率の差異は、自治体間に非正規公務員の位置づけに関する何らかの態度の違いがあることを予想させるものといえる。そこでこの数値の近さを元に自治体をグルーピングしてみよう。またそれとは別に、そもそも短期・短時間非正規を含め

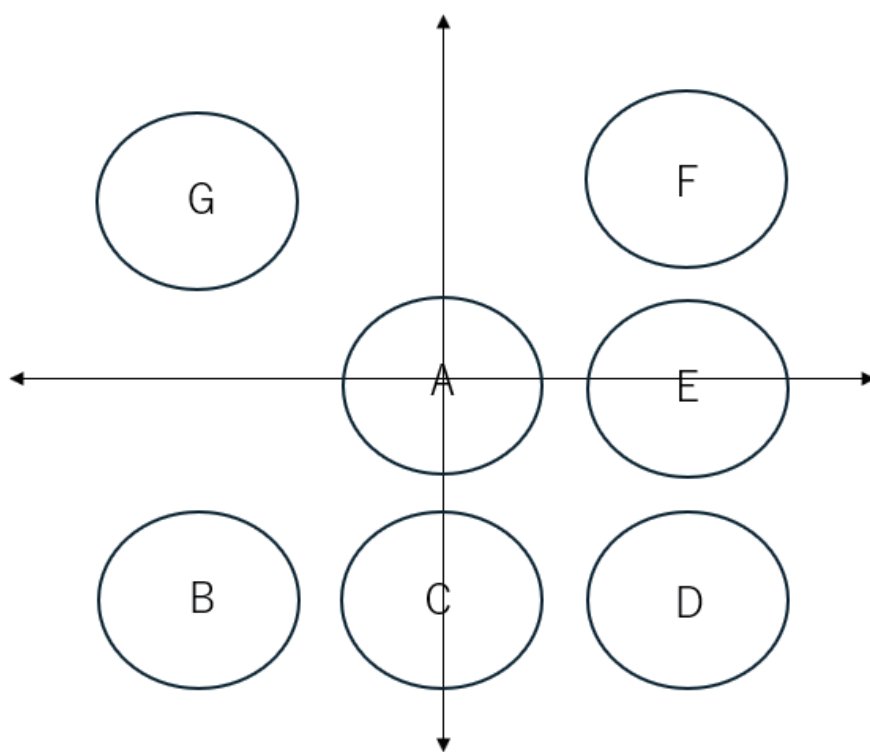
表4 短期・短時間非正規を含む非正規率と含まない非正規率との差異

北海道	0.08	栃木	0.15	石川	0.07	滋賀	0.12	岡山	0.13	佐賀	0.09
青森	0.06	群馬	0.07	福井	0.09	京都	0.11	広島	0.09	長崎	0.10
岩手	0.10	埼玉	0.15	山梨	0.13	大阪	0.09	山口	0.11	熊本	0.09
宮城	0.10	千葉	0.14	長野	0.10	兵庫	0.10	徳島	0.06	大分	0.06
秋田	0.08	東京	0.15	岐阜	0.11	奈良	0.08	香川	0.12	宮崎	0.06
山形	0.10	神奈川	0.15	静岡	0.07	和歌山	0.07	愛媛	0.07	鹿児島	0.08
福島	0.05	新潟	0.07	愛知	0.14	鳥取	0.07	高知	0.07	沖縄	0.03
茨城	0.15	富山	0.08	三重	0.10	島根	0.13	福岡	0.07	合計	0.11

※8 この点については、上林前掲「会計年度任用職員白書2020」にて既に指摘がなされている。



図1 公務非正規化の地域類型



X軸：短期・短時間で非正規比率の高低  
Y軸：全体としての非正規比率の高低

た全体の非正規率の高低も重要な要素と思われるので、こちらの指標も用いておく。すると、以下のようないくつかの自治体群が浮かび上がってくる。

それぞれの自治体群に含まれるのは、はっきりと分類するには微妙な数値のところもあるものの、以下の県単位である。

- A群：岩手、秋田、山形、新潟、富山、福井、広島、山口、佐賀、長崎
- B群：北海道、青森、福島、群馬、石川、静岡、奈良、和歌山、福岡、宮崎、大分、徳島
- C群：宮城、京都、大阪、兵庫、熊本、鹿児島
- D群：埼玉、神奈川、愛知

E群：千葉、東京

F群：茨城、栃木、山梨、岐阜、滋賀、島根、岡山、香川

G群：長野、鳥取、愛媛、高知、沖縄

ここで得られたAからGの七つの集合のうち、非正規公務員化に積極的とみられるのが、D群、E群、F群の三つである。ただし、積極性の質には違いが見て取れる。

岐阜を含むF群は、全体の非正規率、非正規の中の短期・短時間の比率のいずれの指標についても高い数値を示した自治体群である。基幹業務担当の非正規の置き換え、業務内容の標準化のいずれについても極めて積極的な、総務省の打ち出す非正規公務員の積極活用の路線に積極的に応答することに活路を見いだした自治体群ということができよう。

これに対してD群は、同じく公務員非正規化に積極的でありつつも、業務内容の標準化の方に力点を置いている自治体群と考えられる。積極的な公務員非正規化路線の枠内ではあるが、自治体自身の独自の判断を重視しているとみられる。なおE群についても、ここでは一応D群と区別しておいたが、基本的に同じ方向性とみて良いだろう。D群、E群について具体的な都道府県名を見ると、埼玉、神奈川、愛知、千葉、東京といったように、大都市圏が中心である。大都市自治体としての力量ゆえに、一定の独自性発揮が可能となっているのだと思われる。

他方、それらに比べるとやや非正規公務員化に消極的と思われるのが、B群とC群である。とりわけB群は、全体の非正規率も、短期・短時間非正規の比率も抑制気味で、任期の定めのない常勤職員による公務運営の原則に最も踏みとどまっている自治体群と評価することができよう。

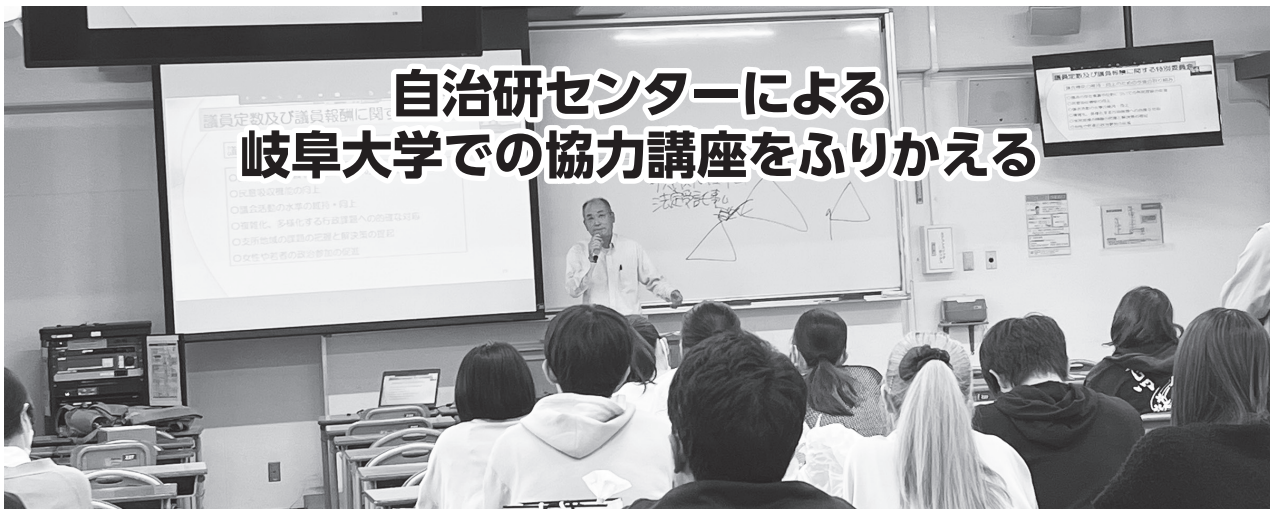
なお座標の中心に陣取るA群は、いずれの指標についても全国平均と同水準の自治体群である。消極的順応型とでもいうべき特徴付けが可能であろう。

最も評価の難しいのがG群である。全体の非正規率は高く、その意味で公務員非正規化に積極的ではあるのだが、国としての行革が公務の民間委託に積極的であることとの対比では、国の路線に対抗する独自路線を取っている側面も見られるからである。いずれにせよ、このG群に属する自治体が独自性を発揮的であるとすれば、地方自治に基づく独自の政治的文脈が機能しているものと思われる。

## おわりに

分析としては甚だ中途半端であるが、ひと

まずはここで本稿を締めくくりたい。今後の課題は、今回の分析で得られた類型化の仮説を、多面的な社会経済のデータと突き合わせて精緻化していくこと、およびその類型的な違いをもたらす原因・背景を解明し、非正規化に伴う地方公務員の労働条件悪化に歯止めをかける展望を得ることであろう。本誌上において引き続き検証していきたいと考えている。今回の分析は、それに向けての前提作業と捉えていただくと幸いである。



## 自治研センターによる 岐阜大学での協力講座をふりかえる

### 1. はじめに

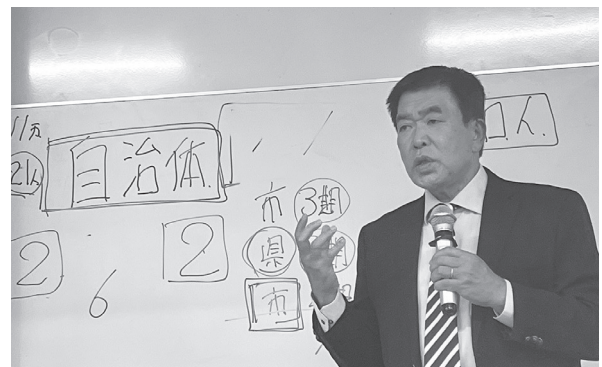
2023年10月からはじまる大学の後学期に、岐阜地方自治研究センターの協力を得て、岐阜大学の全学共通教育（いわゆる教養科目）において「岐阜の地方自治とその課題」を開講した。この拙文は、その報告として——かたくるしく書くものでもないの——ゆるく書いてみたいと思う。

### 2. きっかけ

岐阜地方自治研究センターは、これまで細々と岐阜地域の抱える課題に直接間接に役立つことを検討してきた。設立の趣旨にもあるように、「地方自治」を考えることが当センターの目的の一つであることがうたわれて

いるが、研究員が研究を発表するだけにとどまらず、岐阜の課題を組合員や住民の方々と共有していくことも必要であるとして、これまでもいくつものイベントが開催されてきた。他方で、当センターや自治労の皆さんのもつ問題意識がひろく市民との間で共有されているのかについては、今一つ実感として確たるものがない状態であった。

そんな状況のなかで、当センターの理事会や雑誌「自治研ぎふ」の企画編集委員会のどちらだったか忘れてしまったが、当時の岐阜県地方自治研究センター副理事長であった櫻井靖雄氏から上記の問題意識と手だてについて相談をもちかけられ、どちらからともなく、大学での寄付講座でもしてみようか、ということになってしまった。すなわち、自治労や当センターが協力して、大学にて、岐阜の地



▲古川雅典さん(前多治見市長)

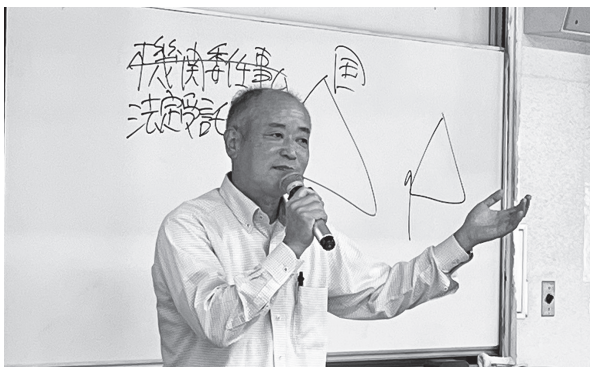
方自治の課題について、自治労やセンターが依頼しうる公務員、議員、民間の方々に講義をしてもらい、そのなかで課題の共有、取り組み事例の紹介、それぞれの現場の方々の思いや悩み、将来展望などをお話していただき、最終的に学生にこれからの自治の担い手となってもらい、それができなくとも、そのきっかけを提供する講座を設けてみようかという話になってしまった。

大学や学生にとっても、私の小難しい話などより、現場のさまざまな実務の話の方が面白いし、そうした素敵な外部講師を口ハで呼べる（経費はセンターもち）、というメリットがありそうなので、企画をセンターの方々と一緒にゆるく考えていくこととなった。

### 3. 講義概要

講義については、地方自治の課題をどのようにとらえるのかによると思われるが、政策面で現場の職員の方々に政策法務的な話をってもらうことを当初は考えた。つまり、法令の範囲のなかで地域の独自の政策を条例や要綱等を駆使して実現する公務員の仕事の醍醐味を学生に伝えてもらうことで、地方自治に対する興味をもってもらおうと考えたわけである。

しかし、地方自治に携わるのは公務員だけではなく、議員や首長、民間事業者、NPO、



▲小井戸真人さん(高山市議会議員)

そして市民の方々も地方創生、まちづくりの主たるプレイヤーであるため、「公務員縛り」をやめて、面白そうなトピックとそれに携わる面白そうな方々、しかも最初の取り組みであるので我々が（センターの面々の知り合いを）をピックアップしていくことになった。たった15回の講義で地方自治や地方創生のすべての領域を網羅できないので、総花的にもなっていないのだが、それは仕方ない。以下はシラバスに書いた講義概要とスケジュール（講師の方々とそのテーマ）である。

#### 【講義全体の期間と日時・場所】

授業名／全学部共通 教養科目(岐阜学)

授業担当／三谷 晋(岐阜大学地域学部)

期間／2023年度後学期

2023年10月～2024年1月

日時／毎週火曜日 3限目

(13時～14時30分) 90分間

(講義60分、意見交換30分を予定)

場所／岐阜大学 全学共通教育棟

#### 【授業概要】

本講義では、地方自治研究センターの協力を得て、地方議会の議員、首長、政策を立案する公務員、公的部門とともにちいきづくりを実践する民間部門の方等を中心に、毎回ゲスト講師をお招きし、岐阜地域の自治の課題や地域問題とその対応について話



▲野村美穂さん(岐阜県議会議員)

## 内容・講師

職名は2023年9月現在

	テーマ	講師
10月 3日	ガイダンス	三谷 晋 (岐阜大学地域科学部准教授/自治研センター研究員)
10月10日	首長という仕事を振り返ってみて—自治の可能性	古川 雅典 (前多治見市長)
10月17日	自治体議員の役割と議会改革	小井戸真人 (高山市議会議員/自治研センター理事)
10月24日	ジェンダーギャップを埋めるために	野村 美穂 (岐阜県議会議員/自治研センター副理事長)
11月 7日	地方自治の本旨と自治基本条例	三谷 晋 (岐阜大学地域科学部准教授/自治研センター研究員)
11月14日	文化政策—図書館の機能とこれからのまちづくり	吉成 信夫 (みんなの森 ぎふメディアコスモス総合プロデューサー)
11月21日	世界農業遺産を通じた地域の連帯	蒲 勇介 (NPO 法人ORGAN理事長)
11月28日	観光の変化とこれからのまちづくり	田代 達生 (カンダまちおこし株式会社代表取締役)
12月 5日	岐阜の魅力発信と移住実務	岩瀬 千絵 (清流の国ぎふ移住・交流センター)
12月19日	域内分権(地域運営・組織)—自治会町内会、NPO等の市民活動とちいきづくり	富樫 幸一 (岐阜大学地域科学部名誉教授/自治研センター理事長)
1月16日	政策法務の可能性	三谷 晋 (岐阜大学地域科学部准教授/自治研センター研究員)
1月23日	地方公務員の職場環境	子安 英俊 (自治労岐阜県本部中央執行委員長/自治研センター副理事長)
1月30日	自治基本条例・同性パートナーシップ制度を通じたこれからの地方自治	尾関 健治 (前関市長)

題提供をしていただき、それを政策法務的観点から検討していくを内容とします。

授業の狙いとしては、上記の内容について、学生のみなさんに実情を知っていただき、それがどのような枠組みの問題なのか、それに対してどのような工夫をすればより

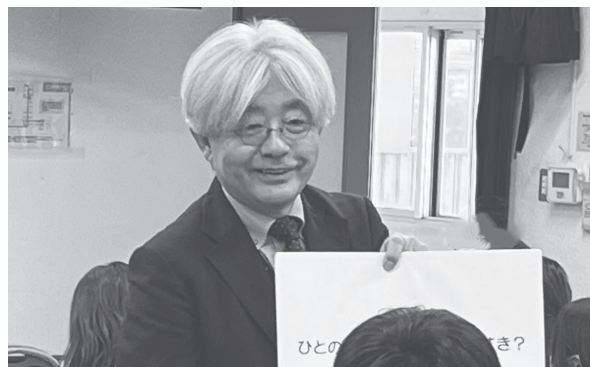
よい地域社会となるのかを自分で把握・理解してもらえるようになることです。

### 【到達すべき目標】

地域の諸課題に対して、現状ではどのような対応がなされているのかを知り、どの



▲三谷晋さん(岐阜大学)



▲吉成信夫さん(みんなの森ぎふメディアコスモス総合プロデューサー)

ような法的な枠組み・文脈の問題なのかを  
理解・把握し、できれば改善の糸口を見い  
だすことです。

#### 4. 学生の皆さんからの反応

学生の皆さんからはどういうコメントが寄  
せられているかもみておこうとおもう。いく  
つか紹介しておきたい。

- 本講義全体を通して、普段お話を聞くこと  
は難しい色々な方々の講義が受けられて非  
常に有益だったと思う。なかでも、市長  
を経験されている古川さんと尾関さんのお  
話はとても印象に残っている。市長を務め  
るような方は興味が引かれるような話し方  
をされていて、オーラなども普通の人より  
あるなど感じた。地方公共団体側で行って  
きた地方自治に関する話は地方公務員を目  
指す私にとってとても参考になった。
- 授業を通して自分の知識の浅さと思考の凝  
り固まりを感じましたが、地方自治につい  
て考えるきっかけなどこれまでの人生でな  
かったのでいい機会になりました。またレ  
ポートを書いている思いましたが、社会科  
学は考えることが多岐にわたり、立場によ  
り最適解も変わる、歴史も考慮する必要が  
ある、地理的な要因も考える必要があるな  
ど、難しかったです。普段自然科学に触れ



▲蒲 勇介さん(NPO法人ORGAN法人理事長)



ているので、答えの見つからない怖さ、根  
拠となる資料の膨大さ、難解さ、視点の多  
さを非常に感じました。

- この講義は、地域特性や文化、歴史なども  
含めて幅広く解説されたため、岐阜県の地  
方自治に対する理解が深まりました。地域  
の多様性や個性を尊重しながら、地方自治  
体が地域の発展をリードしていく姿勢に感  
銘を受けました。総括すると、岐阜県の地  
方自治について学んだこの講義は非常に有  
益であり、地域社会の発展や地域住民の福  
祉に向けた取り組みを俯瞰する良い機会と  
なりました。今後も地方自治に関する理解  
を深め、地域社会の発展に貢献していき  
たいと思います。
- 私は正直、「地方自治」「地方創生」という  
ものにまったく興味が無かった。しかし、  
この講義を受け、ゲストスピーカーの方々  
のお話を毎時間聞かせていただくに連れ



▲田代達生さん(かんだまちおこし株式会社代表取締役)

て、地方自治の実態がだんだんと分かり、もっと知りたいと思うようになった。ゲストスピーカーの方々はこれでもか、と言う程皆さんそれぞれが個性的で、そのような方々のおかげで地方自治が成り立っており、地域によって色の異なる地方自治が展開されているのだと感じた。地方自治とは、人とまちをつなぎ合わせたり、人と人をつなぎ合わせたりする役割を持ち、子どもからお年寄りまで、どんな人でも参加することができるものであるということを学んだ。

○まず、講義を通して市長の仕事や議員の仕事など、今まで詳しく知らなかった仕事の裏側をたくさん聞いて、非常に勉強になりました。また、全体の講義を通して、地方自治に対するイメージが大きく変わりました。今までは、地方自治は住民の意思に基づいて地域を運営していくものであるということくらいしか知りませんでした。講義を通して、地方自治は幅広い概念で行われているものだということに気づきました。

○全ての授業を通して、行政と議会と市民の関係についての印象が大きく変わった。

○実際に行政に関わっている方々のお話を聞



▲岩瀬千恵さん(清流の国ぎふ移住・交流センター)

く機会がなかなか無いため、毎回違う方のお話を伺うことができたのが非常に貴重な経験だった。皆さんに共通して、活動されている地域のことが好きで、その魅力を伝えたいという一心でやられていると感じたのが印象的であった。・・・また、正直この講義を受けるまであまり行政に興味がなかったのだが、少子高齢化が進む現代において地方自治がいかに重要か、そして地方の行政の運営のために住民の協力がいかに必要かを学んだ。住民が暮らしやすいまちづくりをするためには、住民自身が何が問題なのかについて議論したり、住民だからこそ気づける課題を発見したりして、声を上げるだけではなく行動していくことが大切だと分かった。私も、まず岐阜や地元について知るところから始め、魅力は何なのか、直面している課題は何なのかを考え、行政に協力する姿勢を持っていきたいと思った。

## 5. 講師の方々の感想

2024年3月13日には、講義を担当してくださった講師の方々にお集まりいただき、感想や意義を講師の側から話してもらった。書ける範囲をごく簡単に示すと以下のようなになる。



▲富樫幸一さん(自治研センター理事長)



○講義の後、感想をもらったが、さらに一歩進めて、自分はこういう行動をする、という宣言がほしい。

○面白い話をした方の流れを切らないようにするという事に注意した。前の講義の影響か、自治体は首長のキャラが強いと変わるという意識の強い学生が多かったので、二元代表制を意識してほしいという思いを込めた。議会がバラバラではなく議会对首長の意義を伝え切れているか不安。議会の意義を伝えられたか不安。

○伝えきれないことが多く、正直、もう一度、講義したかった。あとからもらった感想について、コメントを返したかった。可能ならもう一つ踏み込んで疑問に振り返られたらいいなと。

○全体を通して言うと、議員は新しい人種だったかと思うが、彼らのこれからの選

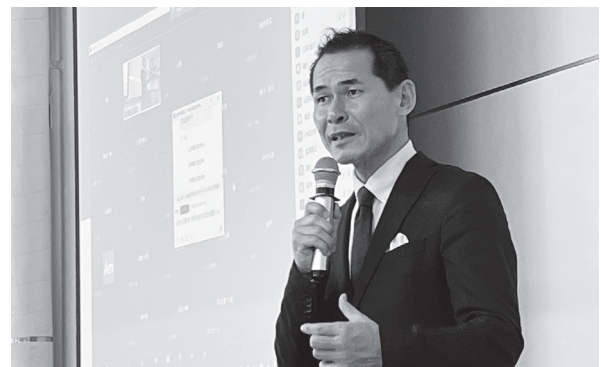


▲子安英俊さん(自治労岐阜県本部中央執行委員長)

択肢になれたらいいと思う。ジェンダーギャップを埋めるためというテーマをもらったが、自分が議員になるプロセスを話したことでこれまでの自分の棚卸しができたことに感謝。

○大学に行って見て、席が自由。うしろから埋まる。そこが時代。ギャップあり。でも思ったより自治体のクリエイティビティを求められるところを感じてもらった。あと90分あればワークショップできたのになと。これまで自分はいろんな世代に話しをしている。昭和世代からすると、今では、つかかっている人もいないのがさみしい。自治体職員として、メディアコスモスを通じて、みんなで価値をつくっていくこと、そしてみんなで価値をつくり、共有する、コモンズの意義について話ができ良かったと思う。よそ事と自分事をどうやって結びつけるのかを感じてもらいたかったがそれが実現できていればいいが。自分が話をした後、メディアコスモスに実際に行ってみた。というのはありがたかった。

○住民自治の現場をしらないで育った学生を対象であり、民主主義は自分たちがつくるのだということを気づいてもらう、ひとつの試みだったかと思う。



▲尾関健治さん(前関市長)



○反省点としては、事前にもらった質問は時間がなかったので答えられなかった。時間がほしい。

○感想を読んで、自治労のある職場を選びたいとの話はよかった。つかみはどうかで考えたが、つかまずに講義にはいったことを反省している。もし機会があれば次はもっと生々しい話をしたい。

## 6. 最後に

というように、現場の話を聞くのは学生さんにとっては、自由記述をひろうと、それなりに面白い体験だったように思う。しかし、授業評価（無記名）での評価は、わずかな学生しかコメントしていなかったもので、全体を表すのかどうか不明なのであるが、司会（つまり私）の不手際などを鋭く指摘する者、リモート参加を認めていたために講義中に学生にあてるのが教室参加の学生ばかりで不公平感（あてられるのは不利益のように思っているということなのだろう）がある、あてられたくないためにだんだんとリモート組が多くなった、と反省すべきところが多々あった。

また、首長、議員、民間の方、も含めての自治に携わる方々に講義をお願いしたので、講師の選定が幅広すぎたという反省もある。自治体職員の職務における創意工夫、クリエイティビティを十分に伝えることができているようにも思う。

ともあれ、こちらもはじめての取り組みで右往左往していたこともあるので、そこは反省点としておさえつつ、もし継続するのであれば継続していきたいと思う。

講師の皆さん、ご協力くださった方々ありがとうございました。



▲協力講座をふりかえり講師が思いを語った  
(3月13日・みんなの森ぎふメディアコスモス)



# 高山市の合併後の財政状況と今後の課題

高山市議会議員 小井戸真人



## 1. はじめに

高山市は2005年2月の市町村合併から19年が経過し、20年目を迎えています。合併後は膨らんだ市債や職員数が大きな課題となり、行財政改革に取り組まれてきました。高山市の行政改革についてはこれまでも「自治研ぎふ」の地域レポートで報告させていただいています。

2024年度の高山市の予算は一般会計、617億円、特別会計、企業会計合わせて940億円とこれまでの最大規模の予算となりました。

また、2024年度は第八次総合計画の最終年であるとともに第九次総合計画の策定作業をすすめる年度であり、合併後着手してこなかった大きな建設事業、また、多くの事業に取り組む年度となります。これまでの財政運営とは異なり、多くの事業費が必要とされる事業に着手することとなり、積み上げてきた基金の活用やこれまで抑えてきた起債の活用が必要となります。市町村合併後の高山市の財政運営と2024年度以降の財政運営に関する課題について報告します。

## 2. 市町村合併から20年間の財政運営と現在の高山市の財政状況

国は地方分権が進展し、市町村の役割がますます重要なものとなる中で、市町村の行財政基盤を強化し、国・地方を通じて厳しい財政状況下においても市町村の行政サービスを

維持し、向上させるため、市町村合併により行政としての規模の拡大や効率化を図ることを目的として、市町村合併を推進しました。

また、「地方にできることは地方に」という理念の下、国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大して、地方分権を一層推進することを目指し、三位一体の改革として国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税の見直しをすすめました。

こうした国の動きは高山市の行財政にも大きな影響を及ぼしてきました。高山市は市町村合併から19年が経過し、日本一広い市となり、職員の削減や指定管理者の導入など積極的な行財政改革をすすめ、人口減少やコロナ禍等によって社会情勢が変化する中においても健全な財政運営が行われてきました。

合併から約20年の高山市の財政における主な歳入歳出は以下のような推移となっています。

### ①市税

市税収入は三位一体の改革によって2007年から所得税を住民税に振り替える税源移譲が行われ、前年度比約10億円増加し、149億円となりましたが、以降、年々減少傾向となり、2021年度には130億円となりました。そして、2022年度には大きく増加し、143億円となっています。

### ②地方交付税

地方交付税は合併算定替によって10年間は合

併前の水準が保障されたことにより、2012年度がピークで175億5千万円が交付されていましたが、合併から10年以降は5年間で段階的に縮減され、2022年度には128億円となっています。

### ③歳出（人件費・扶助費・公債費）

人件費は合併直後に職員も増大したことにより、大幅に増加し、2005年度には105億円で、一般会計の歳出全体に占める割合は20.3%となりました。合併後の定員適正化計画では5年間で400人を削減する目標値が示される中、退職金を上乘せする退職勧奨が行われ、5年間で283人の定数が削減されました。こうした行政改革により、人件費は大きく削減されることとなり、2022年度には76億円となっています。

扶助費は少子高齢化の進行によって大幅に増加してきました。2005年度には39億円でしたが、2022年度は86億円となっており、20年

間で倍以上増加していることが伺えます。

一方で、新たな市債の発行を極力抑えることにより、公債費は大幅に減少してきており、合併後の2005年度は72億円でピークの2006年度は78億円でしたが、2022年度では34億円まで減少してきています。

このように人件費、扶助費、公債費の義務的経費は扶助費が大幅に増加したものの人件費と公債費の減少により義務的経費全体も2005年度の217億円となっていました。2022年度には196億円と減少してきています。

### ④投資的経費

投資的経費は、それぞれの年度で取り組む建設事業や災害復旧により、年度ごとの決算額にはばらつきがあり、合併後数年間は100億円位で推移していましたが、2009年度からは100億円を下回る状況となっています。2019年度以降は70億円台となっている状況か

## 高山市の財政等、市町村合併後と現在の比較

	2005年度(合併後)		2022年度	備考
人口	96,231人(2005国調)	→	88,566人(2000国調)	
高齢化率	23.90%	→	33.4%(2022.4.1)	
地方債残高	1,150億円(全会計)	→	390億円(全会計)	
基金残高	157億円	→	552億円	
財政調整基金	51億円	→	194億円	
市税	143億円	→	143億円	149億円(2007年度)
地方交付税	154億円	→	128億円	176億円(2012年度)
人件費	105億円	→	76億円	
扶助費	39億円	→	86億円	
公債費	72億円	→	34億円	
投資的経費	87億円	→	75億円	
財政力指数	0.48	→	0.53	
経常収支比率	85.7	→	83.1	
職員数	1,250人	→	839人	

参照：高山市歳入歳出決算主要施策実績報告書  
 ：高山市決算カード  
 ：広報たかやま  
 ：高山市のあらまし

ら、合併以降は投資的経費を抑えてきた傾向が伺えます。

### ⑤基金及び市債の推移

合併後約20年間の財政運営の特徴の一つとして基金の増加と市債の減少があると考えます。基金については合併後から約463億円を積み増し、地方債は約308億円の減額となっています。将来に向けて計画的な積立と地方債の償還にあたってきたものであり、職員削減を中心とした行政改革によって生み出された財源を将来の財政への負担軽減として取り組まれてきました。

## 3. 今後の中長期的な財政計画について

### ①今後の建設事業

2024年度予算において、大きな建設事業に取り組む予算が計上されています。一般会計予算は617億円とこれまでの最大規模であり、投資的経費は171億円で前年度比98.5%の増、予算に占める割合は27.7%となっており、最大規模の予算の要因は投資的経費の伸びであることが伺えます。

大きな事業として荘川さくら学園関係、市

民プール、サッカー競技場、高根多目的センター、ごみ処理施設建設等の整備に関する予算が計上されています。

また、2024年度予算以外でも第八次総・後期計画重点事業・検討事項に掲載されている大きな財源を伴う事業の中から主な事業として、学校給食センター整備事業27.5億円、野球場の整備15億円、火葬場の整備21億円、そして、高山駅西地区複合多機能施設整備として140億円が示されています。

合併後大きな建設事業に取り組まれてきましたが、課題となっていた事業が動き出したことを実感しています。しかしながら、それらの事業が集中して取り組まれることから、財源の問題が懸念されます。

第八次総合計画の財政計画の資料では2025年度から2029年度までの5年間の投資的経費は774.3億円とされています。5年間における投資的経費774.3億円は単年度で約155億円となり、2024度の投資的経費171億円に匹敵する事業の財源が5年間必要とされます。

これまで計画的に積み上げてきた基金が活用される時が来たと感じていますが、財政計画のシミュレーションでは財政調整基金残高は2024年度末で約159億円となっています

将来推計人口 高山市 (2022年12月22日公表)

国立社会保障・人口問題研究所

	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年
総数	84,419	78,262	73,101	68,018	63,080	58,367	53,862
0～14歳	10,554	8,831	7,383	6,335	5,915	5,555	5,119
15歳～64歳	45,703	41,669	38,565	35,178	30,558	26,939	24,076
65歳～	28,162	27,762	27,153	26,505	26,607	25,873	24,667

### 構成比率

	2020年	2025年	2030年	2035年	2040年	2045年	2050年
総数	84,419	78,262	73,101	68,018	63,080	58,367	53,862
0～14歳	12.5%	11.3%	10.1%	9.3%	9.4%	9.5%	9.5%
15歳～64歳	54.1%	53.2%	52.8%	51.7%	48.4%	46.2%	44.7%
65歳～	33.4%	35.5%	37.1%	39.0%	42.2%	44.3%	45.8%

が、2049年度末には約10億円にまで減少することとされています。

## ②歳出の見通し

昨年の12月に公表された国立社会保障人口問題研究所の人口推計では、高山市の人口減少が5年前の推計より減少がすすむと推計されています。

2050年までの人口推計では、2050年の高山市の総人口は53,862人で2020年より30,557人の減少と推計されており、減少率は実に36.2%です。

世代別では老年人口がほぼ同水準で推移するのに対し、年少人口と生産年齢人口の減少が進行する中で、生産年齢人口の急激な減少は深刻な問題です。生産年齢人口の占める割合は2020年には54.1%でしたが、徐々に割合が低くなり、2040年には50%を下回り、2050年には老年人口よりも生産年齢人口が少なくなる推計と推計されており、衝撃的な推計となっています。また、推計は出されていませんが、2050年以降も年少人口の減少によって、さらなる生産年齢人口の減少が想定される中で、人口減少対策の重要性を強く感じています。

生産年齢人口は社会保障や経済の主な担い手であるため、生産年齢人口の減少は今の社会経済構造を維持することを難しくすることとなります。自治体においても地域の経済活動や税収に直結し、自治体の財政にも大きな影響を及ぼすこととなる中で、今後の財政運営においては、ますます歳入と歳出のバランスを見極めることが重要です。

中長期的に考えた時、扶助費は人口が減少する中でも少子高齢化により、大きく減少する状況にはならないと考えられますし、今後すすめられる多くの建設事業において起債を活用することが予測されることから、それら

の起債の償還により、公債費は増額となることが予想され、義務的経費が膨らむことが懸念されます。

## 4. おわりに

人口減少が市の財政に及ぼす影響は大きなものがあります。高山市は市町村合併以降、行政改革によって健全な財政運営を行ってきました。現在、高山市第九次総合計画の策定作業がすすめられています。多くの財源を伴う事業が位置づけられる見込みです。

高山市は公共施設等総合管理計画を策定しています。物価の上昇によって建設コストや維持管理コストは大きく膨れ上がっており、将来的な財政負担を勘案しながらの計画的な事業の実施が求められています。



## 山県学園構想について

山県市議会議員 奥田 真也



### はじめに

山県市は、市立小学校9校、市立中学校3校の12校にて運営されていますが、令和5年度時点で小学校3校が複式学級となっており、令和7年度見込みでは5校が複式学級という状況であり、学校運営を今後どうしていくかが課題となっていました。令和4年2月に「山県市立小学校及び中学校適正規模等検討委員会（以下、検討委員会）」にて教育委員会より諮問を受け、最終的には全ての小学校と中学校を存続させ、合同授業等を活用しながら魅力あふれ、それぞれの学校が特徴のある運営を目指す「山県学園構想」が令和5年度より本格的に始動し始めました。

今回、「検討委員会」での審議の内容や、「山県学園構想」とはどのようなものなのかを報告します。

### 山県市立小学校及び中学校適正規模等検討委員会(令和4年2月~11月、計6回)

令和4年1月、私の息子が来年度は年長になることに併せ保護者会会長に選任されました。その際に、園長先生より「検討委員会が開催されるため、園長会より推薦したいので委員になってほしい」と案内があり、快諾し委員会に参加することとなりました。

委員には、学識経験者1名、市議会議員1名、自治会連合会推薦3名、PTA連合会推薦3名、園長会推薦3名、校長会推薦3名の

14名で構成されています。

令和4年2月9日に(1)山県市立小学校及び中学校の適正な規模等のあり方について。(2)21世紀をたくましく生きる子どもの教育の実現について。この2点について諮問されました。

令和9年度の児童生徒数は、平成22年度比で46%減となる約1,390人となる推計が出ていることから「1学年100人時代」の到来が目の前に迫っており、学校の規模の適正化は喫緊の課題となっている。小学校9校のうち3校が複式学級。4校が1学年1クラスとなっていることであり、今後、令和6年度には1校、令和7年度には1校。つまり複式学級の小学校が5校に増える見込みとなっている現状がありました。

私は平成22年に学校統廃合がおこなわれ、通学がスクールバスになっている点、子ども達の不便さが増しており、これも人口減少に拍車をかけているのではないかという懸念から統廃合には反対の立場でしたが、当初は、



▲ジョイント・スタディでの英語の授業風景

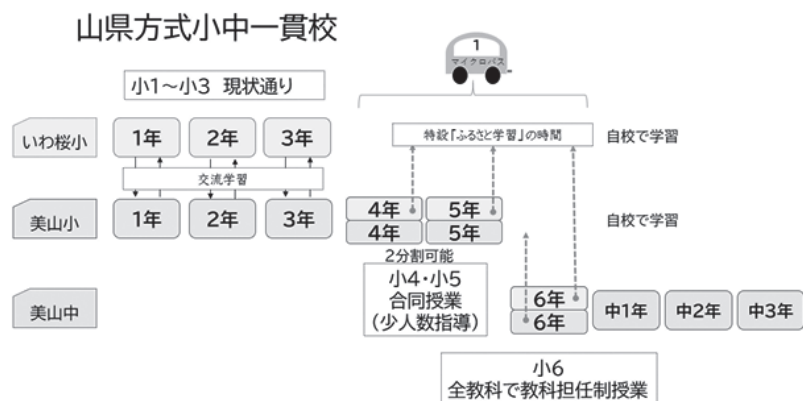
学校統廃合はやむを得ないといった委員が大半を占める感じでした。しかし、子ども達の通学の問題、すでに一部小学校にて始まっていた対面やオンラインでの合同授業や異年齢学習、小中連携などが実施されており、最終的には教育委員会よりシミュレーションされた中で、「山県方式小中一貫校」小規模小学校を現状のまま維持しつつ、例えば、4年生以上は合同授業を基本とし、さらに6年生は中学校で授業を行う。この方式を軸とした形で答申としました。

答申の審議結果の最後に、児童生徒一人一人の状況に応じた多様な学びが選択できる学習環境を整えることが、本市の教育の未来を切りひらくと考える。そのためには、山県市全体で子どもを育てるという意識（「ONE山県構想」）にたって、

- 教職員が自校の児童生徒のみでなく、市内全児童生徒の育成に関わること。
- 地域の教育力を最大限に活用したバックアップ体制を求めること。
- スクールバスの運用、タブレット端末の有効活用、合同部活動（地域部活動）等、継続支援を行うこと。

などが必要となる。本市はその実現に適した行政規模であり、かつ、市民のご理解とご協力が期待でき、次世代の義務教育が具現化できると考える。と書かれています。

## (例)「山県方式小中一貫校」



▲検討委員会にて提案された山県学園構想の素案

## 山県学園構想とは

山県学園構想とは、小学校9校、中学校3校が「山県学園」の傘下に位置付き、学習内容に応じて、スクールバスを活用して対面での合同授業やネット上でのオンライン授業を併用しながら、どの学校にいても教育の質が担保されるものであり、

1. 複式学級は全て解消されていくこと
2. 中学校との教育課程の連携がスムーズになること
3. 現行の教員数が維持されること
4. 大きい集団の学習も少人数の学習も可能となること

この4点が大きなメリットとなると考えられます。

また、合同授業を実施している小学校においては、中学校教員による教科担任制も始まっており、教育における質の向上も図ることができています。

実際の取り組みの一例としては、「美山小学校（小規模校）」と「いわ桜小学校（全ての学年が複式学級）」のジョイント・スタディ（交流学習）があります。6年生が毎週火・水・木曜日に中学校教諭による教科担任制による

授業を「美山中学校」にて実施しています。また、学校行事である体力テストや運動会・体育大会などにおいても、連携した形での取り組みが進んでいます。このジョイント・スタディにより、体育の授業が顕著だと思えますが、子ども達は同じ学年同士で伸び伸びとスポーツができるメリットは非常に大きいと思います。

2024年1月9日～12日に「美山小学校(5年生16人、6年生28人)」と「いわ桜小学校(5年生5人、6年生3人)」に対し、ジョイント・スタディについてのアンケートをおこないました。

#### 1. ジョイント・スタディは楽しいですか？

美山小学校5年生 82%  
美山小学校6年生 100%  
いわ桜小学校5年生 100%  
いわ桜小学校6年生 100%

- みんなと協力したり、交流したりするのが楽しい。
- 人が増えて楽しい。
- 話せる仲間が増えた。
- いわ桜小学校と美山小学校の子の意見が違って、いろいろな意見が出るから楽しい。
- 緊張する。

#### 2. ジョイント・スタディは、自分にとって ためになる学習だと思いますか？

美山小学校5年生 87%  
美山小学校6年生 89%  
いわ桜小学校5年生 100%  
いわ桜小学校6年生 100%

- 他の学校の先生に授業をやってもらうのは、とてもいい。
- 人が増えると授業で考えが深まる。

違う意見が聞ける。

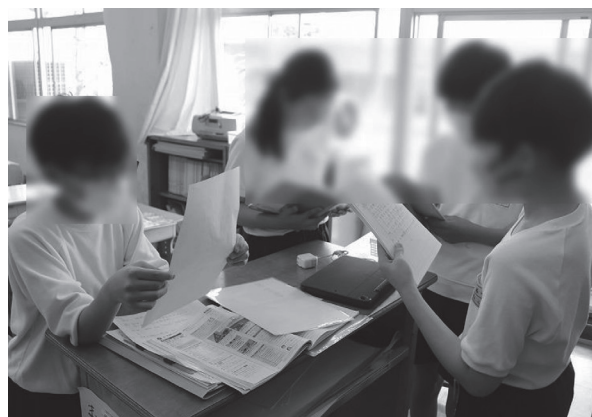
コミュニケーションの力になると思う。

いつもの授業とあまり変わらない。

#### 3. 中学校で授業を受けたり、行事に参加したりできてよかったですか？

美山小学校5年生 100%  
美山小学校6年生 100%  
いわ桜小学校5年生 80%  
いわ桜小学校6年生 100%

- 中学生との交流ができた。
- 小学生のうちから中学校の行事を知ることができた。
- 中学校では、こんなことをするんだとわかった。
- 中学校の授業内容が楽しいことがわかった。
- 合唱・体育大会が楽しかった。



▲ジョイント・スタディにて、班に分かれ話し合う風景

このアンケート結果を見ると、友達・仲間が増え、交流できることを楽しみながら授業を受けていることがわかると思います。

また、この「山県学園構想」には「こどもサポートセンター」が一翼を担っています。これは、不登校や不登校傾向にある児童生徒が、在籍する小中学校に籍をおいたまま通い、適応支援や学習支援を受ける中で、意欲や自信をつけることができる「児童生徒支援」。



不登校や登校しているが集団不適應や発達の偏りがある、または学習意欲を喪失している児童生徒の保護者が相談できる「保護者支援」。教育相談や特別支援に関する指導や対応の相談にのってほしいと思う学校関係者が気軽に相談したり助言や情報を得られる「教師支援」をおこなうセンターであり、不登校特例校は小学校、中学校、高等学校と分かれている場合は多いですが、この「こどもサポートセンター」は、小学校、中学校の垣根を超え、全体的な支援を受けることができるものとなっています。

今後は「こどもサポートセンター」だけではなく保育園・幼稚園や、県立ではありますが市内にある山県高等学校との連携をしていくことが、こどもの成長を応援し一人も取り残さない教育の実現に向かっていくのではないのでしょうか。

## おわりに

山県市は「自然と活力調和プラン（第3次山県市総合計画基本構想・前期基本計画、山県市デジタル田園都市国家構想総合戦略）」を2024年3月からスタートしています。その将来像には「子育て応援のまち 山県市」としています。これは、こどもを大切にし、こどもが自ら成長していく姿を家族みんなで、地域ぐるみで見守るとしています。また、2024年3月に「山県市「子育て」応援条例」が制定され、こどもを大切にし、こどもが自ら成長していく姿を家族みんなで、地域ぐるみで見守り、こどもは、命の尊さを知り、自分自身を大切にするとともに、人を思いやる心を持ち、互いに助け合うものとしています。

山県市は高富町、美山町、伊自良村の2町1村が2003年に合併し誕生した市となりま



▲山県市はどの学校にも「ダビンチルーム」があり、円卓、丸いすがあり、この教室では、自由に意見交換できる雰囲気を大切にして、人とは異なる意見を安心して出し合える教室として活用しています。理科や社会、総合の学習の時間等に活用しています。明るい雰囲気の中で活発に意見交換する姿があります。

す。当時の人口は31,694人、2024年4月では25,072人と減少傾向が続いており、新生児も100人を切り始めています。

2023年12月16日に「山県オープンスクール」が開催されました。それぞれ12校の各学年にて特長のある授業を市民が自由に見学できる場であり、たくさんの市民が参加しました。最後に、服部和也教育長による、「山県学園構想説明会」の終わりに質問や意見を求めた所、中学校3校の生徒たちが自発的に手を挙げ、教育長に学校の現状や要望を元気よく発言する姿を見て、これこそが山県市を目指す「山県学園構想」だと感じました。

来年度には「こどもサポートセンター」が本格始動します。今後、更に進化していく「山県学園」に大いに期待し、私も議員の立場からサポートしていきたいと考えています。



## 「次世代エネルギーと高山市の町並み」をテーマに現地視察を開催して

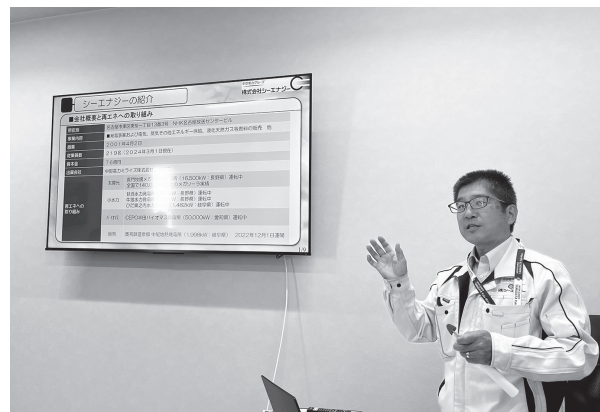
奥飛騨温泉郷  
中尾地熱発電所

センターでは5月21日に「次世代エネルギーと高山市の町並み」をテーマに現地視察を行い、高山市を訪れました。上宝に位置し、2022年に誕生した奥飛騨温泉郷中尾地熱発電所では次世代エネルギーを、高山市中心部にある古い町並みでは市が実践したインバウンドの施策について学びました。

高山駅から貸し切りバスに乗車して出発し、途中、高山市役所とアルプス街道平湯を經由して中尾地熱発電所へ。車中では、今回の視察の開催に際してご協力を頂いた小井戸真人議員（高山市）から歓迎の言葉、センターの富樫幸一理事長が今回の視察の目的に



▲今回の視察の目的を話す富樫理事長



▲(株)シーエナジーの瀧川さんから説明を受けた

ついて話しました。

車窓から見える山々の緑のグラデーションを満喫していると、バスは奥飛騨温泉郷中尾地熱発電所に到着。ここは飛騨山脈の長野県と岐阜県にまたがる活火山「焼岳」のふもとにあり、標高1200mの場所であることから景色を見渡すと北アルプスの雄大な自然に囲まれていることが実感できました。私たちを出迎えて下さったのは、この施設を運営する(株)シーエナジーの再エネ・新規事業部の瀧川清人さん。まずは会議室にて入り、この発電所についての説明を受けました。

ここでは、中部地区初となる「フラッシュ



発電方式（蒸気発電方式）」を採用し、地下から噴出する地熱流体を蒸気と熱水に分離して、蒸気は地熱発電に、熱水は有限会社中尾温泉に全量供給しています。地熱発電は、クリーンかつ安定的な発電方法の一つと言われ、24時間連続して発電できるため、太陽光発電や風力発電と比べて設備容量に対する発電力量が多く、設備利用率が高いため、自然エネルギーの中では出力も安定し「ベースロード電源」として利用されているとのこと。また、日本は世界で第3位の地熱資源大国といわれながら、十分に利用されておらず、それが進まない要因として、①地熱が目に見えない地下資源であり開発にかかるリスクやコストが高い、②地熱資源が火山地帯に偏って存在し、このような場所は自然公園に指定されている場合が多く規制がある、③地熱を利用することで温泉資源への影響を心配する地元の声があると、瀧川さんは3点を挙げました。

地表調査を行っても実際に採削しなければ分からないという地下構造の複雑さも多々あり、いくつもの困難に面したことから、中尾温泉側に開発の断念か継続かを相談したこともあったと明かして下さいました。「今は湧出量が減ったとしても完成後に得られる熱水が増えれば私たちも助かるからと井戸の使用も認めていただき、前へ進むことができました。地域みなさんに計画をお話してから蒸

気を取り出せるまで6年間、開発からは10年を要しました」と瀧川さんは語りました。

今回、センターがこの発電所を訪れた理由は、次世代のエネルギーを考える点だけではなく、事業者と地域住民の共存共栄に関心を持ったからです。瀧川さんは、地域の人々との絆についても話して下さいました。「予期せぬ豪雨や例年以上の大雪といった自然災害もこの地域ならではのことは。そんな時も地元の人々が現場を支えてくれて心強かった」と振り返り、「中尾温泉のみなさんとともに笑いも怒りも泣きもあって今があります」という言葉には、地元の人たちと築き上げてきた厚い信頼が伺えました。そして、「今後の地熱開発の中で地域の声を反映させた『奥飛騨モデル』としてこの場所を目標としてもらいたい」と抱負を語りました。

質疑応答を終えた後、場所を移動して監視モニターが設置されている制御室（本社の名古屋からリモートで操作可能）、その後は外に出てタービンと呼ばれる蒸気で回る羽根車



▲実際に水蒸気が上がり温水が出ている様子も見学



や発電機のある建屋、蒸気を生産する生産井、地熱流体を蒸気と熱水に分離する気水分離器、タービンで仕事を終えた蒸気を回収し冷却して温水に戻す復水器など、設備や機能の説明を受けながら施設内を見学しました。

その後、参加者は再びバスに乗り、高山駅へと向かいました。バスを下車後、高山市飛騨高山プロモーション戦略部観光課海外戦略係係長の葛井孝弘さんにガイドをお願いし、駅前から古い街並みまでを歩きながら、高山市のインバウンド施策について説明していただきました。

高山市は多くの外国人にむけて、ニーズに合った情報発信ができるように多くの言語を取り入れており、12言語（英、中国簡・繁体、ハンデル、タイ、フランス、ドイツ、スペイン、イタリア、インドネシア、ヘブライ、日本）による市内散策マップの配布、飛騨高山フリーWi-Fiの導入やWi-Fi



▲観光案内所にて他言語に対応する工夫を葛井さんから説明を受ける

のスポットの案内、街の中に掲示されている地図と観光マップの統一化といった取り組みを実際に見学をしながら解説していただきました。

また、広域連携による取り組みも進行中であり、ミシュラン・グリーンガイドで3つ星評価の観光地（北陸・飛騨・信州）とのタイアップ、杉原千畝氏のゆかりの地をめぐるルートからの高山市への誘致、今後は長野県松本市と高山市を繋ぐ横断ルートの整備をはじめ、インバウンドの回復が市民の幸福度や豊かさへと繋がる取り組みを進めて行きたいと葛井さんはお話しされました。



▲海外観光客向けに工夫されたゲストハウスの説明を受ける

センターの現地視察は、2022年に「プラトガシ（まちあるき）」を岐阜市で実施しましたが、バスを利用して遠方に出かける視察は8年ぶりとなりました。

最近のニュースの中で「三菱マテリアルが2050年度をめどに東北地方で地熱発電事業を拡大し、再生エネルギーの創出をめざす」とありましたが、今後も自治研センターならではのテーマで、先進的な取り組みなどが学べる視察の企画・実施をしていきます。

- 今年の梅雨入りは大変遅い。6/17ですでに梅雨入りしているのは沖縄、奄美、九州南部、四国のみで、九州北部から東北ではまだ梅雨入りしていない。
- 梅雨入りが遅れている理由は、太平洋高気圧の北への張り出しが強まらず、梅雨前線がなかなか本州付近まで北上しないためだそうである。しかし、梅雨時期の降水量は例年あまり変化がないそうである。では梅雨の期間がどうなっているか。機関が短くなっているようである。一気に夏がやってくる。期間が短くて降水量が変わらなくなれば、一日当たりの降水量が多いことになる。今までのようなシトシト梅雨ではなく、土砂降り梅雨である。これはもう梅雨という言葉がつかえなくなるかもしれない。当然自然災害も増えていくだろう。すべて地球温暖化が原因なのだろうか。