

視察報告書

兵庫県高砂市・香川県高松市・高知県高知市

令和元年5月20日（月）～5月22日（水）



高砂市役所



高松市役所



高知市役所

松阪市議会

松政会

令和元年6月3日

松阪市議会議長 中島 清晴 様

松阪市議会
松政会 米倉 芳周

令和元年5月20日（月）から5月22日（水）の間、行政視察を実施しましたので下記のとおり報告いたします。

記

1. 参加者

【議員】 米倉芳周、中村 誠、松本一孝、谷口 聖、市野幸男

2. 視察先及び視察事項

(1) 兵庫県高砂市

文化振興によるまちづくり

(2) 香川県高松市

『多核連携型コンパクトエコシティ』を目指した都市計画

(3) 高知県高知市

生活困窮者自立促進支援事業

3. 視察内容

別紙のとおり

I. 兵庫県高砂市

1. 高砂市の概要

- (1) 人口 94,638人 (H25.3末現在)
- (2) 面積 34.38km²
- (3) 概要

「高砂やこの浦舟に帆をあげて・・・」と古くからめでたい謡曲「高砂」(世阿弥作)で知られる高砂市は、兵庫県南部播磨平野の東部に位置し東に加古川が流れ、南に瀬戸内播磨灘を臨み、古くから白砂青松の風光明媚な泊として栄えている。

近現代になると大阪や神戸などの大都市に近いことや豊富な用水があること、埋め立てしやすい遠浅の海岸などが企業の立地条件となって、機械・製紙・食品・電力などの大工場が進出し、播磨臨海工業地帯の中核地帯である。

市内には、高砂神社・生石神社・鹿嶋神社・曾根天満宮・十輪寺などの神社、石の宝殿などの史跡も多く、市内各神社の秋祭りなどの行事には多くの人々が訪れる観光地にもなっており、東播磨地域の中核都市である。

2. 対応者

高砂市健康文化部

くらしと文化室 室長 田川 真紀 氏

文化スポーツ課 文化芸術

国際交流担当 主幹 中谷 梧史 氏



高砂市役所にて研修模様



松政会 5名・公明党 3名

3. 視察項目 【文化振興によるまちづくり】

(1)「高砂学」とは

- 文化振興条例の中心的な事業として平成 23 年度より開始
- 当初は高砂市編纂専門委員や特別執筆者の方に講師をしてもらっていたが、平成 25 年度から地域の歴史文化団体で活動している方に市民講師として講義をお願いし、市民主体で、市の豊かな歴史・文化の伝承に尽力している。
- 平成 26 年度からは、～えーとこ、ぎょーさん！高砂～をテーマに講座編、活動編、謡曲編を開催し、楽しみながら郷土の歴史や文化を学んでいる。
- この取り組みが平成 26 年に内閣府の地方分権改革事例 30 として取り上げられる。



講座編 高砂の現代の俳人達



活動編 お琴と狂言の体験教室

(2)「生活文化都市」宣言の概念と文化振興条例及び基本方針

平成 13 年 12 月に文化芸術振興基本法（現：文化芸術基本法）が制定され、地方公共団体の責務として、文化芸術の振興に関する施策を策定すること。

これを受け、謡曲「高砂」ゆかりの地で知られる高砂市では、文化を生かしたまちづくりに市全体で取り組んでいくため、第 4 次高砂市総合計画にて将来目標像として『郷土に学び 未来を拓く 生活文化都市 高砂』を掲げた。

概念としては

- ① 『文化』に親しみ、活動することは、感性を豊かにし、心と体の健やかさを高め、ひいては暮らしの豊かさをもたらす。
- ② 市民が活動を通じてお互いを理解し、尊重しあう風土を育むことによって、全ての世代にわたって、地域への愛情やきずなを深める。

○文化振興条例及び基本方針

平成 23 年 3 月第 4 次高砂市総合計画での将来目標像の実現のため、文化振興に加え、文化を生かしたまちづくりを市全体で取り組んでいくことを目的に、**高砂市文化振興条例**を制定（平成 23 年 4 月施行）

文化振興審議会の設置

平成 25 年 3 月「**高砂市文化振興基本方針**」を策定し、関連する施策や文化活動の振興と文化の力によるまちづくりに関する施策を総合的かつ計画的に推進。

設置期間：平成 25 年度から 10 年計画
平成 30 年度に一部改訂を行う

高砂市文化振興基本方針：基本目標

基本目標①

文化を愛するひとづくり

- ・地域の人材の活用を図ります

基本目標②

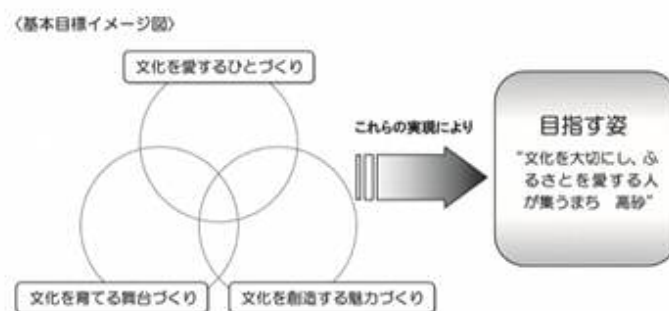
文化を育てる舞台づくり

- ・文化資源の再発見と活用

基本目標③

文化を創造する魅力づくり

- ・他分野との連携



(3)文化行政を教育委員会から市長部局に移管された経緯と評価

文化関連及びスポーツ関連が一つとなり文化スポーツ課となる。

① 経緯

平成 20 年 4 月

教育における国の地方分権改革の一環の中で、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の一部改正により条例で定めることで、地方公共団体の長が文化の事務担当することが可能となる。

平成 23 年 4 月

住民ニーズに応じた「地域づくり」の観点から、文化・スポーツ行政を地域振興等の関連行政と一体化するために、教育委員会から市長部局に移管し、新部署として発足。

② 成果

市長部局への移管により、以前よりも円滑に市民ニーズに応じた施策の展開が可能になり、また、地域振興・観光・健康づくりの部局と連携して、一体的に施策を進めることができるようになった。

(4)文化振興によるまちづくりの主な施策

①施策

- ・高砂文化教室「高砂学」
視察項目(1)参照
- ・高砂こども狂言ワークショップ
- 次世代を担う子どもたちに、古典芸能である能狂言に触れる機会を設けることにより、謡曲「高砂」に親しみを感じ、文化を大切にする心を育むことを目的とする
- 平成25年度より公共社団法人能楽協会神戸支部の狂言師である志芸の会に事業委託し、実施している。
- 市内の公私立こども園等に通う全5歳児を対象とする。
- 市内6か所のこども園・幼稚園・保育園に近隣の園児を一堂に集め開催
- 昨年度は園児781名、先生76名が鑑賞・体験する。



- 平成27年度より約14年ぶりに復活市内外より日本画、洋画、書道、写真、彫塑、工芸の5部門の入選作品を展示、昨年度出品数275点、入選数

192点

- ロビーコンサートの開催
- 前年度大賞受賞者展の開催

展示会

ロビーコンサート



(5) 今後の展望

まちが誇れる文化の次世代への継承の推進



目指すべき姿

文化を大切にし、ふるさと
を愛する人が集う街高砂

4. 所感

結婚式・婚礼・正月の祝言歌として定番の『高砂（たかさご）』にまつわる高砂神社がある高砂市。

文化振興によるまちづくりを推進することにおいては、古典芸能がその地域に根付いているのは大きなアドバンテージである。

高砂文化教室「高砂学」として様々な活動を行っているが、これは市民の方々の協力があってなり立っている。

高砂こども狂言ワークショップ等で古典芸能に触れる機会が設けられている。ここで重要なのは文化行政が市長部局に移管されたことである。

これにより、教育委員会主体から、行政事業として市民参画を促し企業・学校と連携・協同しながらの活動により文化振興によるまちづくりがなされている。

特に注目したのが、能狂言を5歳児に触れる機会を設けていること、幼少のころから地元地域の文化に触れることは、郷土愛を育むには大変良いことである。

本市においても、偉人に関連する冊子を作成し、小学校4～6年生に授業の中で触れさせているが、やはりもう少し低年齢から触れさせることもよいと思われた。また、本市でも文化部として市長部局に移管がなされており、今後民間との連携を模索していく必要性を感じた視察であった。

Ⅱ. 香川県高松市

1. 高松市の概要

- (1) 人口 417,606人 (平成31.4.1現在)
186,977世帯 (平成31.4.1現在)
- (2) 面積 375.41 km²
- (3) 概要

讃岐平野の中央部に位置する中核市。天正16年生駒親正が居城を築き、高松城と名付けた事に由来している。古くから高松藩の城下町として発展し風光明媚な自然と街のたたずまいが程よく調和する全国有数の美観都市。明治以降、国の出先機関や大企業の支店が集積する四国の中心都市として発展。「香川インテリジェントパーク」、「サンポート高松」の整備により、高次都市機能や都市資源が充実。多種多様な地域、観光資源など市の魅力を内外に発信し、「瀬戸の都・高松」のブランドイメージ向上を図る。都市形態としては商業観光都市である。

2. 対応者

市議会副議長	十川信孝 氏
都市整備局都市計画課主幹	
兼住宅 まちづくり推進室長	岡田光信 氏
都市整備局 交通政策課係長	谷口紗代 氏



高松市役所にて研修模様

3. 視察項目 【多核連携型コンパクトエコシティを目指した都市計画】

(1) 集約型都市「コンパクト・プラスネット・ワーク」に向けての取り組みについて

取り組み経緯	
S46	市街地区域、市街化調整区域の区分
H16	区域区分の廃止
H18	周辺町との合併による市域拡大
H20	都市計画マスタープランの策定 将来都市像：多核連携型コンパクトシティ
H23	土地利用規制の見直し 拠点への用途地域の指定、郊外部の建築物形態規制
H29	都市計画マスタープランの改定
H30	立地適正化計画の策定 将来像：コンパクト・プラス・ネットワーク

(2) コンパクト・エコシティ推進懇談会の進行状況について

H23 コンパクト・エコシティ推進懇談会設置

H25 コンパクト・エコシティ推進計画策定（5年ごとに見直し）

施策の方針

1. 都市機能・生活機能の集約・強化
2. 居住人口の維持・誘導
3. 地域の暮らしやすさの向上
4. 公共交通ネットワークの再編
5. 都市経営の効率化
6. 市街地拡大の抑制
7. 誘導区域外においても住み続けられる生活環境の維持

(3) 区域区分を誘導する具体策について

立地適正化計画の実現に向けて、郊外部の土地利用規制（開発関係）の見直し誘導区域内を対象にインセンティブ施策をパッケージで検討中
交通、福祉、医療、子育て、商業、コミュニティ、防災等の関連する計画とも連携しながら施策実行を図る。

①居住誘導区域設定の考え方

- ・現在一定以上の人口集積があり、今後も増加が見込まれる区域
- ・既に道路や公園、下水道等の都市基盤が整備されてる区域
- ・生活サービス機能集積があり、公共交通ネットワークの利便性が高い区域

②居住誘導区域（法定区域）

- ・人口密度の維持による医療・商業等の生活サービス機能の維持、確保を通じ、暮らしやすさの向上を図る。（この区域外では、一定規模以上の開発行為等を行う場合、届け出が必要）

③一般居住区域（任意区域）

- ・現在、下水道等良好な都市基盤が確保されていることから、今後とも良好な都市基盤を保全する。
（一定規模以上の開発行為を行う場合、届け出が必要）

④誘導施設の考え方

- ・**広域都市機能誘導区域** 環瀬戸内海圏の中核としてふさわしい広域的施設
- ・**一般都市機能誘導区域** 日常生活に不可欠な食品スーパーや診療所、銀行
- ・**学術都市機能誘導区域** 研究開発の拠点としてふさわしい施設

(4) 市街地拡大の抑制と区域外への支援の考え方について

①市街地拡大の抑制

- ・線引き廃止以降、住宅開発が拡散し低密度な市街地の拡大が起こる。
区域外への建築物等の制限強化等を図りメリハリのあるまちづくり
都市機能や居住、農地利用など、目指すべき都市の骨格構造に即した土地利用を推進し、居住環境の維持
- ・中心市街地などの未利用地や既存ストックを活用し、生活利便性の高いエリアへ居住を誘導することで市街地拡大を抑制

②誘導区域外への支援

- ・誘導区域外は、農業振興を図るべき地域であるため、施策パッケージの中に位置づけしていく。

(5) 道路、鉄道網整備による観光、交流の向上と物流効率の向上の具体策は

高松港、高松空港などを連絡する都市軸となる道路整備のほか、新たな公共交通の結節拠点となる新駅整備を重点的に実施している。

①持続可能な公共交通ネットワークの再構築

- ・新駅整備事業や複線化事業等の鉄道幹線軸強化を始めとし、これらの結節を基本としたフィーダー系統などのネットワーク再構築を図る。

②公共交通の利便性の向上

- ・交通系 IC カードを利用した乗り継ぎ割引などの公共交通の利便性の向上による利用促進を図る。

(6) 公共交通網形成計画等、他部署での計画地の連携の持ち方について

コンパクト・エコ・シティ推進計画の進行管理の中などで、各種施策、事業の実施に当たっては、連携を図り進める

4. 所感

高松市は、本市の人口、世帯数比、共に約 2.5 倍であり、面積比率から考えると、既にコンパクト・シティとして完成度の高い都市機能も備わっているように思われる。

誘導区域への考え方、誘導区域外への支援、市街地拡大抑制のための施策は非常によく検討されていて、コンパクト・シティ化のための区域外建築物制限の強化を図ったりメリハリのある施策によって上手く誘導された拠点づくりを行っている。

また、道路整備、公共交通網の充実・計画において鉄道とバスを上手くつなぎ非常に効率のよい運営がなされ、且つ新駅を開設するなど前向きな施策には関心を持った。

拠点から拠点をつなぐ市民のための利便性を常に考えて事業を行ない、市民に対しての「やさしいまちづくり」と「効率性」をマッチングさせたまちづくりを実行されている。

本市とは環境は当然違うが、本市が考えるコンパクト・シティ化をどうすれば最善なのかを改めて考える場となり、たいへん勉強になった。

Ⅲ. 高知県高知市

1. 高知市の概要

- (1) 人口 337,190人 (平成31.4.1現在)
 161,988世帯 (平成31.4.1現在)
- (2) 面積 309.00 km²
- (3) 概要

高知市は、慶長6年(1601年)山内一豊の入府以来、土佐藩の城下町として発展し、明治維新に大きな役割を果たした人材を多く輩出した都市であり、中心市街地には高知城や坂本龍馬生誕地などの観光資源に恵まれ、近年の県外からの観光客数は2百万人程度を推移している。

地勢としては、四国山地の南部に位置し、その急峻な北山を源流とする鏡川の下流域に位置する都市で、東西方向に平野を有し温暖な気候や日照時間の長さから、山間部では果樹栽培、平野部ではトマトや茄子などの栽培が盛んに営まれている。特になす栽培では「高知なす」のブランドで松阪市内のスーパーでも多く販売されている。

2. 対応者

健康福祉部	福祉事務所福祉管理課	課長	坂田 弘之 氏
福祉管理課	生活困窮者支援・相談担当		小松 裕輝 氏
福祉管理課	福祉企画・生活困窮者支援担当係長		村永 京介 氏
議会事務局	参事(兼)議事調査課長		山崎 敬造 氏
議会事務局	議事調査課	調査係主任	宮内 恵理 氏



高知市役所にて研修模様

3. 視察項目 【生活困窮者自立促進支援事業】

(1) 生活支援センターの経過実績と今後の課題について

①経過実績

平成 28 年度から社会福祉協議会へと事業委託した。それまでは高知市を含めた 4 団体で運営協議会としての形態だったが、現在では社協が運営する生活保護支援センターが実務を担っている。運営体制としてはセンター長 1 名 母子生活支援室長歴任者 1 名、社会福祉協議会内の、共に生きる課の課長 自立支援相談員 5 名、家計改善支援員 1 名、就労準備支援員 1 名の体制で行っている。市側としては委託受託の関係性から緊密な連携をと実務的対応をしながら毎月末に調整会議を開催してきた。

市側の体制としては、福祉管理課とは別に第 1 保護、第 1・第 2 福祉課の 3 課に分かれ、保護課についてはエリアに分けて対応してきた。当初の保護率のピークは 38.3%だったが現在では 35%へと微減傾向にあるものの、松阪市と比べ 2 倍程度となっている要因としては、高知市の所得水準の低さが原因と推測している。

年度	相談件数	プラン作成件数	プラン作成率	支援終了	支援中断
2015 年度	690 件	68 件	9.9%	58 件	7 件
2016 年度	617 件	142 件	23.0%	66 件	8 件
2017 年度	663 件	216 件	32.6%	91 件	4 件
2018 年度	699 件	256 件	33.6%	98 件	2 件

住居確保支援事業としては高齢者生協と社協が実施し、民間企業と協定を締結し住居（アパート・マンション等）を借り上げ、支援が必要な困窮者と判断した場合にその物件に入居してもらい、就労支援を経て自立に繋げるといった取り組みをしてきた。30 年度の実績としては全体で 30 件だった。



生活支援事業マスコット

新たな住宅セーフティネット制度のイメージ



②今後の課題

住居確保支援事業の支援数が多い理由として、高知県においては高知市を含む2自治体にしか同事業が無く、他市からの困窮者の流入が一因となっている。その反面、要保護者が少なければ民間から借り上げる住居の賃借料（委託料）が払えず、民業圧迫に繋がるといった両局面が問題となり現在、ホテルや旅館といった宿泊施設での対応についても検討を進めている。

(2) 相談員の人材確保及び資質向上について

① 人材確保と②資質向上

人材確保としては、特別なことはしていない。今まで培ってきた経験と関係団体との連携によって基本的な事業展開は可能である。資質向上としては、相談員の経験値には個人差があるため、高知県が実施する研修会や民間が主催するセミナーにも参加し個人のスキルアップに繋げ、全体としてのボトムアップに務めている。

(3) 「こうちセーフティーネット連絡会」「こうち若者サポートステーション」の役割について

① 「こうちセーフティーネット連絡会」

平成25年の厚労省のモデル事業の公募があった際に、従前から生活保護事業運営に対し、更なる取り組みとして応募したという経緯である。その当時の市の考え方として、生活保護の対象にならず制度の隙間に落ち込んでいた方々に対し、生活保護に陥る前の支援が必要と捉え、セーフティーネットの構築に務めてきた。その時の成果として、こうちセーフティーネット連絡会が発足した。

平成25、26年度のモデル事業として実施する中で、全ての相談に対して「ことわらない」困難な状態であっても支援者へのサポートを「あきらめない」、課題解決まで「なげださない」をモットーに、行政だけではなく民間との連携の中で取り組んできた。当初は5・6団体だけであったが、現在では支援団体の繋がりが拡がり支援者同士の「顔の見える関係づくり」の場として、現在では高知市外も含め27団体が登録し、地域に関する課題や事業の効果的な実施について情報交換や協議がなされている。

現在では、就労・住居・子育て・医療・保健・生活環境・法律関係など多岐に渡る団体で構成され、この中には「こうち若者サポートステーション」も参加しており、団体間での情報共有によって、より良い支援に繋げるための協議がなされ、高知市の保護行政でも重要な位置づけとなっている。

② 「こうち若者サポートステーション」の取り組み

高知県社会福祉協議会が、厚生労働省の「地域若者サポートステーション事業」を受託して行うとともに、高知県教育委員会からも事業を受託して若者からの相談と支援を行っている。

就職に対する相談

- 働きたいけど、仕事が決まらない・・・
- 自分に合った仕事が見つからない・・・
- 履歴書の書き方や面接の仕方を教えてもらいたい・・・
- 今まで働いたことがなく自信がない・・・
- 高卒資格が欲しいけど・・・

実際の進路実現に向けてのサポート

- 個別相談（進路相談、保護者面談、心理面談）
- 就職に向けてのサポート（キャリアコンサルティング、面接練習、履歴書の書き方）
- 就職に向けての各種セミナー（パソコン、ビジネス、コミュニケーション）
- 体験活動（お仕事体験、農作業体験、ボランティア体験 など）
- 進学、復学に向けてのサポート（高校受験、高卒認定試験）



(4) 出口としての社会資源の開拓について

就労支援事業として、ひきこもりや発達障がいをお持ちの方に対して、一般的な生活サイクルを認識してもらうために、支援員との面談の日時を守ってもらうことから始まり、コミュニケーションを深めることによって、社会性

を身に付けてもらおうといったことから始めている。その後、古切手の整理や除草作業など軽微な作業を通じ社会参画することを促し、自立に繋げる取り組みを行っている

4. 所感

松阪市の保護率の高さについて、松阪市は交通の要衝であり、3大病院が集中していることで生活に困窮される方々が流入しやすいといったことが要因であるとの考え方があるが、高知市についても同様に、高知県の玄関口に位置し交通の拠点になっていることが保護率の高さの一因であろうと思われる。

その他の説明では、高知市の所得水準の低さも原因であるとあった。介護のための離職や、給与等の処遇・人間関係・職場環境の問題等、所得の喪失や減少につながる原因は様々だが、そうした原因の改善や就労の機会を増やす取り組み、就職のための選択肢を増やす取り組みなど一体的な防止策が不可欠である。

全国の各自治体の年間予算における扶助費の割合は、今後も増大するなかであっても保護事業は避けて通ることはできない。保護対象者を増やさない取り組み、要保護に陥らせない健全的な基盤整備を両輪とし、進めていかなければならないと感じた。

また、生活困窮者自立支援各事業の事業展開において、本市との大きな違いはないものの、各事業についての担当職員の熱意の違いが感じられた。

中でも、全ての相談に対して「ことわらない」、困難な状態であっても支援者へのサポートを「あきらめない」、課題解決まで「なげださない」、の精神のもと民間活力を最大限に活用すべく「セーフティーネット連絡会」を構築するなど、官民一体となった先進的な取り組みについては、本市としても是非参考にしたいところである。

以上