

タイトル	北海道内の小都市における地域発展計画の分析(2) : 石狩市を事例として
著者	竹田, 正直; TAKEDA, Masanao
引用	開発論集(87): 79-93
発行日	2011-03-01

## 北海道内の小都市における地域発展計画の分析(2)

—— 石狩市を事例として ——

竹 田 正 直\*

### はじめに

本稿は、当開発研究所紀要第86号の続きで、課題は分権型社会における地方小都市の地域発展計画の分析であり、その対象として札幌市（人口約189万人）に隣接する石狩市（人口約6万人）を取り上げる。石狩市は、5年前の2005年（平成17年）10月1日に、旧石狩市、旧厚田村、旧浜益村の3市村が合併してできた新しい自治体である。（註1）

前号では、合併推進の背景として、第1は、「地方分権の推進への対応」、第2は、「少子高齢化への対応」、第3は、「厳しい財政状況への対応」の3点の概略を述べ、その上で、次の3つのことを分析した。すなわち、第1に、「自治体の基本理念」を2008年（平成20年）4月1日から施行した「石狩市自治基本条例」と、石狩市企画財政部企画調整課編『第4期、2007（平成19年度）—2016（平成28年度）石狩市総合計画～あい風と人間（ひと）が輝く活力のまち・石狩～』、2007（平成19年）3月、の評価と問題点の指摘を行った。第2に、「住民の人口動態分析」を、合併後の市全体の人口動態や旧3市村別の人口動態、将来の推計人口動態を分析し、急激な少子高齢化への対応の重要性を析出した。第3に、「3市村合併後の財政再建計画」を、全国的な自治体財政の危機と旧石狩市、旧厚田村や旧浜益村の財政危機の諸要因を探り、合併後の財政再建計画の実施と一定の改善を分析した。（註2）

しかし、長期的観点から少子高齢化を改善し、自治体財政を再建し、地域発展計画を軌道にのせる上で重要な子育てや人づくりについては課題として残した。この課題を本稿で若干なりと分析したい。

ここに、石狩市の子育てと教育にかんする3つの資料がある。（註3）

第1は、石狩市企画財政部企画調整課編『第4期、2007（平成19年度）—2016（平成28年度）石狩市総合計画～あい風と人間（ひと）が輝く活力のまち・石狩～』、2007（平成19年）3月、1～98頁、であり、前稿で主要資料として活用したものである。

第2は、『こども i あいプラン』、石狩市、平成22年3月発行、1～53頁で、副題に、「石狩市次世代育成支援行動計画・後期計画」と書かれている。奥付によれば、「石狩市保健福祉部こども室子育て支援課」によって作成されたことが分かる。石狩市の子育てと教育を広い視野で

---

\*（たけだ まさなお）北海学園大学開発研究所特別研究員

とらえており今回の分析の重要な資料となる。

第3は、『石狩市教育プラン』、とのみ表紙に書かれた、1～75頁の印刷物である。この第3の資料には、奥付もなければ、発行責任者（部署）名も、発行年月の表示もない。ホッチキス止めのもので、市役所内部の資料として作成された可能性もあるが、前述の第2資料でも活用公表されており、この情報公開時代にふさわしい資料表示が期待される。この資料の第1篇序論、第1章石狩市教育プランの基本的な考え方、1、策定の趣旨（1頁）によると、石狩市教育委員会では、『石狩市教育プラン』（前期基本計画：平成14年度～平成16年度、後期基本計画：平成17～平成21年度）を策定して教育を推進してきたとの記述から石狩市教育委員会が製作、発行した資料といえる。また、同じ頁に、「新たな『石狩市教育プラン』……を策定するものである」との記述もあり、まず、石狩市教育委員会の資料と考えて間違いなかろう。発行年であるが、前述のように、これまでのプランは平成21年度までであり、本文中に使用されている資料が、平成20年度の資料が圧倒的であるし、各指標の実績が平成20年度で、目標が平成26年度となっていることから、発行年は、平成21年度、すなわち、平成21年4月から平成22年3月までと推定される。発行年月では、第2資料の、「平成22年3月」に限りなく近いと考えられ、第2資料でも、その資料は数多く引用されている。このように、第3の資料『石狩市教育プラン』は、奥付や表記の欠陥を有しながらも、用いられている現状認識の資料データが貴重であり、拙稿でも活用したい。

## 第1章 全国調査からみた石狩市の児童・生徒たちの状況

### 第1節 学習習慣からみた児童・生徒たちの状況

上記の新たな『石狩市教育プラン』には、平成20年度に小学校6年生及び中学校3年生を対象に行われた全国学力・学習状況調査の結果が、全国平均、全道平均、石狩市平均が、調査項目と小学校6年生（児童）と中学校3年生（生徒）に分類、集計されたものの抜粋が資料編として、18頁から25頁まで掲載されている。もちろん、この全国調査については根本的な問題提起もあり、また、回答した個々の子どもの設問への理解度、さらには、集計方法など吟味すべきことが多いのであるが、石狩市自らが基礎的な資料として教育プランを立てていることを考慮して利用するものである。

まず、「学力等の状況関係」では、図表1から図表12までである。

学習習慣からみた児童・生徒たちの状況を把握するために、『石狩市教育プラン』のように、項目ごとに見るのではなく、筆者は、石狩市の子どもたちの全国、全道と比較しての積極面と問題点を概観したい。

児童たちの積極性については、第1に、「家や図書館で、普段（月～金曜日）、1日あたりどれくらいの時間、読書をしますか」（図表3、4、参照）にかんし、児童も生徒も、2時間以上読書する子どもたちが全国平均よりも、全道平均よりも多いことである。

近年の国際的な学力調査「PISA」は、2000年(32カ国)、2003年(41カ国)、2006年(57カ国)と参加国を急速に増やしており、日本は、2000年と2006年の比較では、「数学的リテラシー」が1位から10位へ、「科学的リテラシー」が2位から6位へ、「読解力」が8位から15位へといずれも順位を急速に下げているのに、フィンランドは、3項目とも、つねに1位から3位の位置をキープしている。このフィンランドの高い学力、理解力の要因は、現場教師に教育の自由が圧倒的に保障されていること、教師がほとんど大学院修了者であること、地域的な生涯学習と雇用対策が安定していること、IT産業の高度化などいくつかの要因がある。さらに、学校教育や家庭の教育で特徴的なこととして、「勉強しなさい」とか、「勉強する」、という言葉がなく、日本でそのような状況で、フィンランドで用いられるのは、「読書しなさい」とか、「読書する」、という言葉であるといわれている。

たしかに、読書は、「読解力」を高めるし、他の「数学的リテラシー」も「科学的リテラシー」も、問題把握、理解はまずもって言語によって行われるのであり、読書は、まさにその基礎的力を養うものである。石狩市の子どもたちのうち、2時間以上読書する児童・生徒の割合が、全国平均よりも、全道平均よりも高いことは、現状のみならず、将来展望として特に素晴らしいことであり、大いに誇りにして良いことである。「1時間以上、2時間未満」になると、児童は若干劣るが、生徒はさらに全国、全道より優位性を高めている。

石狩市の子どもたちの読書時間の優位性の背景にある諸要因は、歴史的な地域文化の蓄積や保護者、学校の教職員、学校司書の行き届いた活動が考えられる。さらに、根底的には、近年新築・改革された「石狩市民図書館」が、地域と来館者を大切に、子どもや学校との結びつきを重視する理念や市民参加を基本として運営していることにある。このことは、新築時に、「石狩市民図書館」か、「石狩市立図書館」かで、市民や議会で議論を行い、建物完成後も、しばらくは、「石狩市〇図書館」と空白の看板がつけられており、結局、「石狩市民図書館」となったということにシンボリックに現れている。(註4)

「石狩市民図書館」は、明るく、広い開架式で、多様で快適な各種のコーナーが作られ、大人とともに沢山の子どもたちを目にする図書館であり、さらに、市内のすべての学校図書館との連携が重要課題のひとつとして追及されてきている。

児童・生徒の学習時間の優位性が、反映しているのが、「国語の勉強がすきですか」であり、児童は、「当てはまる」が全国平均の回答20%に、1、2%及ばないが、生徒は、全国平均の回答「当てはまる」の20%より4%ほど多くなっている。

問題点としては、読書をしない子どもたちが、児童で20数%、生徒で40%いることで、この石狩市の平均は、全道平均ともほぼ同じで、かつ、全国平均より数%ずつ多くなっていることである。読書時間の格差が気になるところであり、学校ぐるみのとり組みが求められている。

## 第2節 生活習慣からみた児童・生徒たちの状況

生活習慣にかんする資料は、図表13から26までである。「毎日朝食を食べていますか」の回答

で、毎日朝食を食べている石狩市の児童は約 84%、生徒は約 83%で、どちらかといえば食べているも含めると、児童 93%、生徒 92%であり、全国平均との比較では、児童は若干低い数値であるが、生徒は数%全国、全道平均よりも高い数値となっている。また、児童は早寝早起きの傾向があるが、生徒は、全国平均とあまり変わらない。

石狩市の児童、生徒が、全国平均と比較して優れているのは、「学校に持って行くものを、前日か、その日の朝にたしかめていますか」の設問であり、児童で数%、生徒では約 10%も全国平均より高い。これは、素直に学習意欲の高さの表れと考えたいところであるが、もちろん、そういう児童、生徒がいることも事実であるが、全道平均とほぼ同様に高いことと考え合わせると、僻地学校の多いことから長時間通学や学校統廃合によるバス通学などで、学習教材や用具を忘れたさいに、途中から簡単に取りに戻ることが出来ない通学条件の厳しさの反映と考えたほうが良い。それにしても、確かめている生徒が、全国平均よりも約 10%も高く、また、まったく確かめていない生徒が全国平均の半分であることも含めて誇ってよいことである。生徒の自覚とともに保護者や教師の積極的指導も感じられる。

次に、家庭でのテレビやビデオ・DVD の視聴について児童も生徒も全国平均より高く、特に、4 時間以上視聴する生徒が 10%ほど全国平均より高い。テレビゲームは、児童、生徒とも数%高い。これは、すでに見た、読書時間の多さとも考え合わせると、放課後や帰宅後の野外や地域での遊びやスポーツの環境が意外と少ないのかもしれない。石狩市の花川などの団地は、都市化傾向を示し、厚田区や浜益区は、野外スポーツゲームが成り立たないほどの同学年や学級、学校の児童・生徒の少人数化と施設の不足がある。

インターネット使用時間については、児童はほとんど全国平均に近く、「まったくしない」も 50%強でおなじである。生徒の場合は、4 時間以上と、3～4 時間が全国平均より若干高く、したがって、「まったくしない」も全国平均より数%低い。

「学校のきまり」の遵守では、児童が若干、守っていない割合が高く、生徒は、全国平均、全道平均と同じである。

「家の人と学校での出来事について話をしますか」の設問では、児童は、「している」が約 40%で変わりなく、生徒の 30%が、全国平均、全道平均より若干多い。自尊感情と自己肯定感は、石狩市の児童も生徒も若干、低く、保護者や教師の指導の改善が期待される。

## 第 2 章 石狩の子育てと教育の基本計画

### 第 1 節 教育委員会の『石狩市教育プラン』

すでに、「はじめに」で述べたように、資料『石狩市教育プラン』は、奥付が無く発行責任者と発行年月が不鮮明なものであるが、その本文中の叙述から石狩市教育委員会が作成したもので、平成 21 年度発行と推定される。

「教育プラン」には、「基本構想」と「基本計画」があり、前者は、平成 22 年から 31 年まで

の10か年を想定し、後者は、22年から26年までの施策等を具体化したものとされている(註5)。

「教育プラン」の「基本構想」は、3つあり、第1は、「自ら学ぶ意欲を育てる教育」、第2は、「思いやりと豊かな心・健やかな体を育む教育」、第3は、「地域で育ち・学び・生きる教育」である。

さらに、基本構想は、11の「施策(大項目)」、30の「施策(中項目)」、49の「施策(小項目)」に分割されている。「施策(小項目)」ごとに、「成果指標」としていくつかの指標が立てられて、それぞれの項目ごとに単位と平成20年度の実績と平成26年度の目標が示されている。目標は、実数であったり、%であったり、矢印であったり、さまざまである。「成果指標」のあとには、「関連事業」が示されている。

具体例を挙げると、「教育プラン」の「基本構想」の第1は、「自ら学ぶ意欲を育てる教育」であり、これにかんする「施策(大項目)」が4つあり、その「大項目1」が、「生きる力につながる確かな学力を育む教育の充実」で、その中項目が2つあり、「中項目1」が、「確かな学力を育む教育活動を推進します」とある。さらに、「中項目1」の「小項目」が、「①学習指導の充実」と「②学校図書館機能の充実」である。「②学校図書館機能の充実」の「成果指標」は、「指標の名称」が、「国の図書整備指針による学校図書館図書標準が達成されている小中学校数」、単位「校」、平成20年度(実績)平成19,小5校,中1校,平成26年度(目標)は上昇矢印で、実数の目標提示は無い。すなわち、学校図書館図書標準の最低冊数:小学校2400冊,中学校4800冊に学級数加算冊数を加えた冊数以上の実現である。「関連事業」としては、「学校図書館の蔵書の充実」、「学校図書館の体制整備」、「学校図書館ボランティアの導入の促進」、「市民図書館による支援」があげられている。

最後に、「教育行政推進に向けた体制づくり」として、このプランを作成した教育委員会自らの課題も記している。中項目として、「教育委員会活動の活性化」をあげて、小項目として、①市民との協働により開かれた教育行政の推進、②教育委員会活動の充実、の2つをあげ、さらに関連事業を示している。

## 第2節 保健福祉部子ども室子育て支援課『こども i あいプラン』

まず、「こども i あいプラン」の「i」についての説明があり、石狩市の頭文字で、かつ、石狩市の豊かな自然「あい風」と、こどもの自立(independence)を意味し、ふるさとへの「愛」や地域の支え「あい」、人とのふれ「あい」、そして、子育てと子ども支援の視点(eye)を表わしているという。

プラン策定の基本視点について、田岡克介市長は自ら、「はじめに」を執筆し、次のように述べている。「子どもの最善の利益の保証を、全ての子ども施策に通ずる基本視点として捉え、庁内はもちろんのこと、地域と協働で取り組む、子ども施策の総合計画として策定しました」と指摘している。(註6)

全体の構成は、「計画の基底」があり、そのもとに、Ⅰ、計画の概要、Ⅱ、計画の基本的な考え、Ⅲ、成果指標、Ⅳ、目標事業量、と続いている。「計画の基底」として掲げているのは、『児童の権利に関する条約（子どもの権利条約）』である。18歳未満の「児童（こども）」を対象とし、1989年第44回国連総会採択、1990年発効、日本批准1994年である。この子どもの権利条約の4つの柱として、「生きる権利」、「守られる権利」、「育つ権利」、「参加する権利」をあげ、その内容を第1ページに説明している。（註7）

基本方針を、「子育て支援」から「子ども支援」へと深化させているが、この背景には、全国的な児童虐待や「消えた子ども」、「ひきこもり70万人」など、保護者の「子育て支援」のみでは限界となる事例が発生している社会状況とともに、何よりも、子どもたちを未来の石狩市の主人公として自立を願うという子ども把握の深化、発展が見られる。「こども・あいプランでは……子どもも自治の主役であるという基本的な考えのもと、主体的に学んだり、遊んだり、まちづくりへ参加する機会の保障に努め、これらの取組みを通じ、子どもの権利の具現化を目指します。」（註8）

石狩市は、この『こども i あいプラン』を「次世代育成支援対策推進法」で市町村に策定が義務付けられている法定計画として位置づけ、前期計画5年（平成17～21年）が終わり、今回のプランは、後期計画5年（平成22～26年）と位置づけている。

計画の基本視点として、①子どもの権利の実現、②連続性と多様性、③協働、④石狩らしさ、の4点をあげている。次に、基本目標を3つと、そのそれぞれに3つの施策を織り込んでいる。

基本目標Ⅰは、「子どもの生きる力を育てる」で、施策として「確かな学力の育み」、「子どもの居場所づくり」、「子どもの豊かな心と健やかな体を育む」がある。基本目標Ⅱは、「子どもと家庭の救済・支援」で、その施策は「子どものセーフティネット」、「配慮が必要な子どもの自立支援」、「ひとり親家庭の自立支援」である。基本目標Ⅲ、「子育てにやさしいまちづくり」で、施策は、「仕事と子育ての両立支援」、「楽しく子育てできる環境づくり」、「安全で快適な出産・育児と子どもの健康づくり」である。

上記の項目ごとに、現状と課題を分析し、施策の方向を提起し、まとめとして、成果指標と目標事業量を提起している。現状分析に用いている資料は、学校教育や学力については、前述の「教育プラン」に用いられているものからいくつかを利用しているが、大部分は、独自に行った市民アンケート分析に基づいている。

## まとめにかえて

前号の拙稿で課題とした石狩市の地域発展総合計画との関連で子育てや人づくりについて分析を試みたが、子育ての計画を概観したのみである。平成22～26年、5年間の石狩市の子育て計画は、教育委員会の「教育プラン」と保健福祉部こども室子育て支援課の『こども i あいプラン』の2つがある。

この2つのプランには、多くの共通性や重複がある。たとえば、学校教育や児童、生徒の学力や生活習慣については、共通資料を用いて分析しており、したがって、そこから析出される課題も類似性を有している。他方で、両者の差異も注目に値する。「教育プラン」は、制度化された教育については多様な分析や課題の析出がなされているが、「児童・生徒」が中心対象である。『こども i あいプラン』は、子ども権利条約を基底にしており、子どもを18歳までの全てを対象としているし、子どもの権利や自立、子育てから子ども支援へ、など視点の深化がある。

なぜ、この2つのプランが統合できなかつたのかとの疑念も湧くが、筆者自身、『こども i あいプラン』の独自アンケート調査資料を用いての分析は、紙数の関係で今後の課題とせざるを得ないので、この疑念は、その分析後にもう一度考えてみたい。

## 註

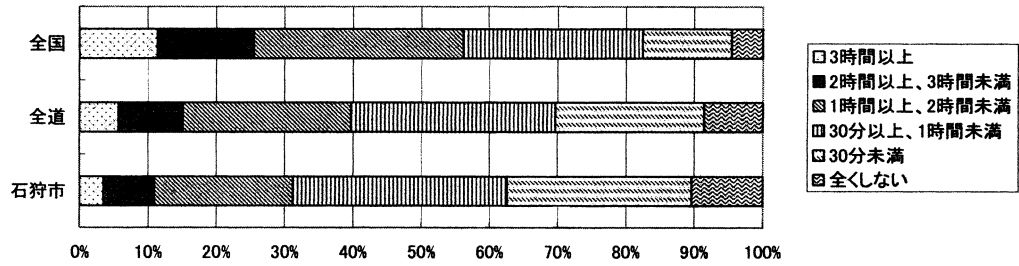
- (1) 石狩市、厚田村、浜益村の編入合併の経緯と、当時の3市村の社会経済状況については、竹田正直「市町村合併後の地域社会経済の展望—新しい石狩市を事例として—」(『北海学園大学経済論集』、第53巻、第4号、2006年3月刊、89～116頁を参照。
- (2) 竹田正直「北海道の小都市における地域発展計画の分析—石狩市を事例として—」(『北海学園大学開発論集』、第86号、2010年9月刊、33～49頁を参照。
- (3) 3つの資料とは、①石狩市企画財政部企画調整課編『第4期、2007(平成19年度)—2016(平成28年度)石狩市総合計画～あい風と人間(ひと)が輝く活力のまち・石狩～』、2007(平成19年)3月、1～98頁、②石狩市保健福祉部こども室子育て支援課『こども i あいプラン』、石狩市、平成22年3月発行、1～53頁、③『石狩市教育プラン』(石狩市教育委員会、平成21年度?)、1～75頁、である。これが石狩市教育委員会発行の資料であることは、後日、市教委関係者に口頭で確認した。
- (4) 「石狩市民図書館」は、これまで、照明学会より「照明普及賞」優秀施設賞、北海道より「北海道福祉のまちづくりコンクール」優秀賞、バリアフリー・デザイン協議会より「第1回バリアフリー・デザイン賞」大賞、日本図書館協会より第18回日本図書館協会建築賞、公共建築協会より第9回公共建築賞優秀賞を受賞しているし、多くの図書館関係者が見学に訪れるような、いつでも行ってみたいくなる素晴らしい図書館である。  
東京都世田谷区に14ある公共図書館の1つを調査訪問したことがあるが、狭くて、満足な読書用の机や椅子も無く、柱の周囲にわずかな簡易ソファがあるだけで、多くの入館者が書架の前で、立って本を読んでいた。ただ、そこは、地域図書館の理念をかかげ、駅の近くであることを考慮し、2011年2月から従来の夜間開館7時半までを9時半までに延長し、さらに従来は休館日の月曜日開館をもはじめるとのことで、年間約1千万円の新書・新資料購入費とともに自主的な地域貢献に努力していることは学ぶに値する。
- (5) 『石狩市教育プラン』、27頁。なお、この「基本構想」と「基本計画」は、第4期石狩市総合計画の「前期計画」(平成19年～23年)と「後期計画」(平成24～25年)とも一部重なっている。
- (6) 石狩市保健福祉部こども室子育て支援課『こども i あいプラン』、石狩市、平成22年3月発行、「はじめに」より引用。
- (7) 同上、1頁。
- (8) 同上、3頁。
- (9) 上記註(3)の第3資料『石狩市教育プラン』の資料編。



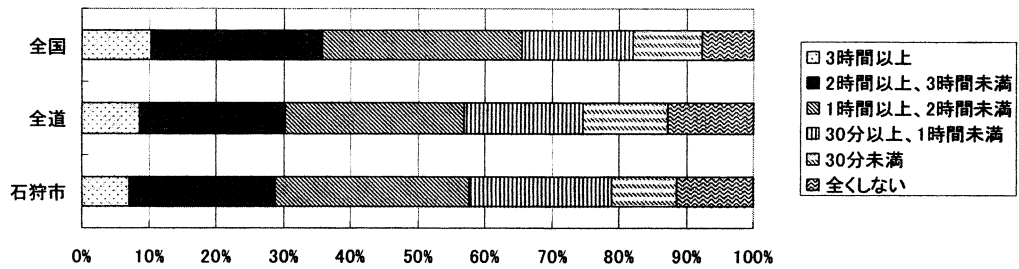
平成 20 年度 全国学力・学習状況調査結果について (抜粋) (註9)

1. 学力等の状況関係

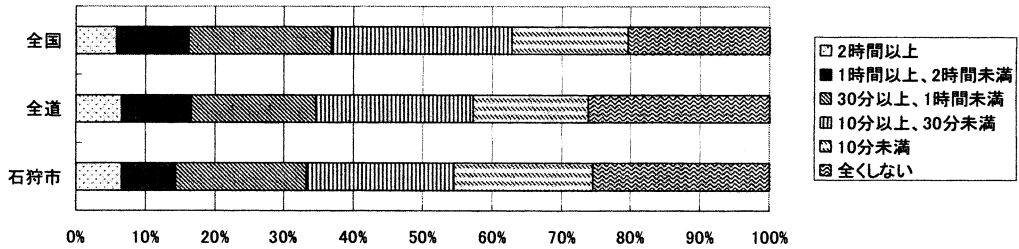
図表 1 学校の授業時間以外に、普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、勉強をしますか(児童)



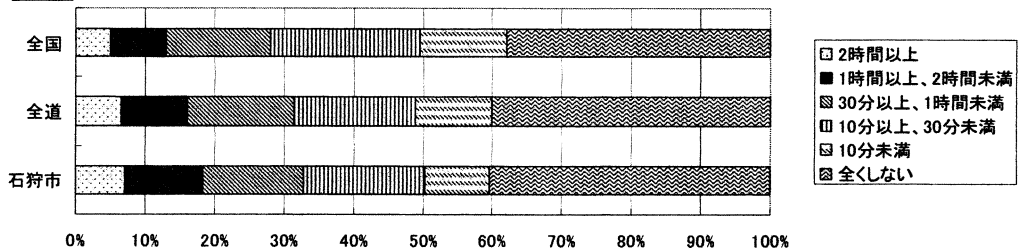
図表 2 学校の授業時間以外に、普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、勉強をしますか(生徒)



図表 3 家や図書館で、普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、読書を読みますか(児童)

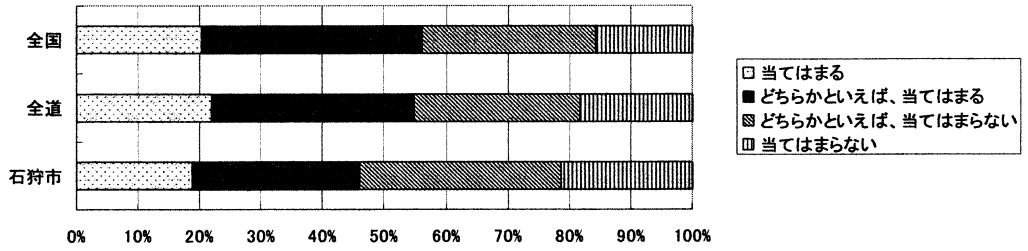


図表 4 家や図書館で、普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、読書を読みますか(生徒)



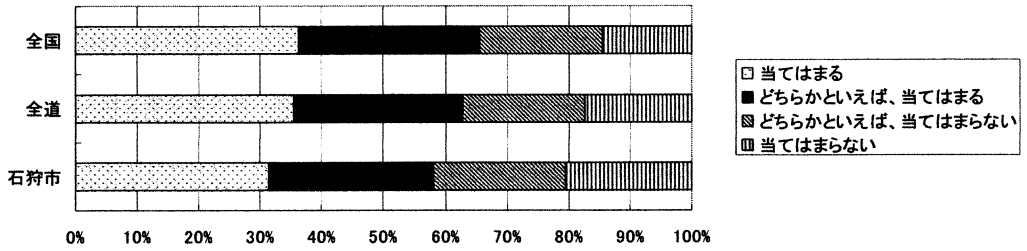
図表 5

国語の勉強は好きですか(児童)



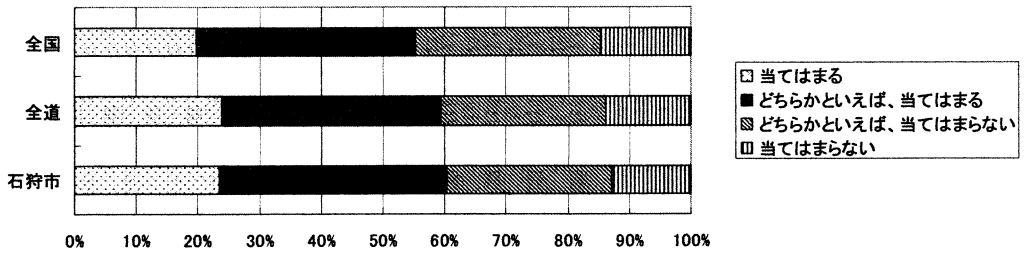
図表 6

算数の勉強は好きですか(児童)



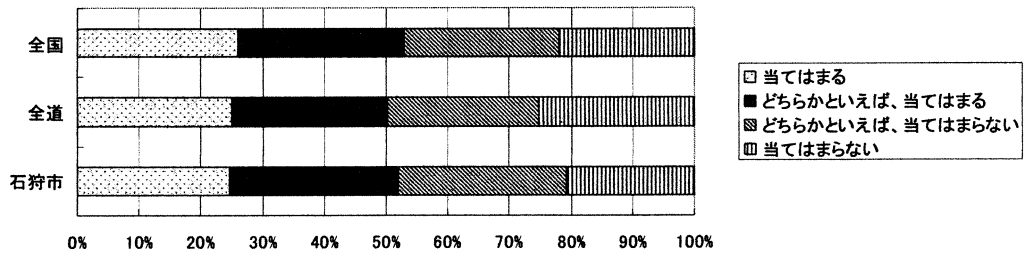
図表 7

国語の勉強は好きですか(生徒)



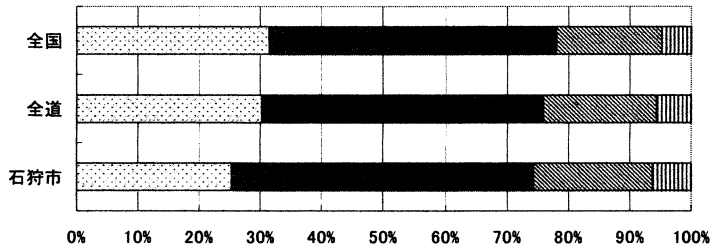
図表 8

数学の勉強は好きですか(生徒)



図表 9

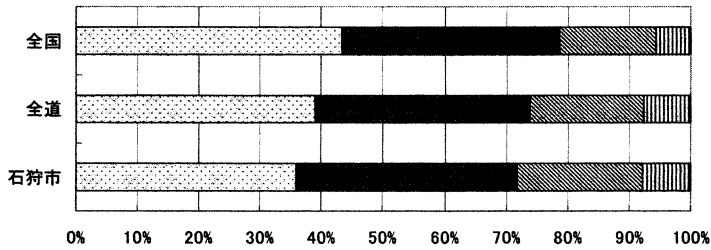
国語の授業の内容はよく分かりますか(児童)



- 当てはまる
- どちらかといえば、当てはまる
- ▨ どちらかといえば、当てはまらない
- ▩ 当てはまらない

図表 10

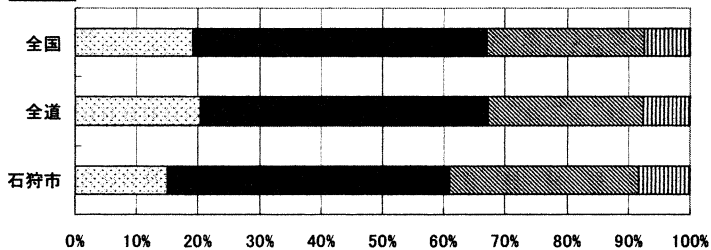
算数の授業の内容はよく分かりますか(児童)



- 当てはまる
- どちらかといえば、当てはまる
- ▨ どちらかといえば、当てはまらない
- ▩ 当てはまらない

図表 11

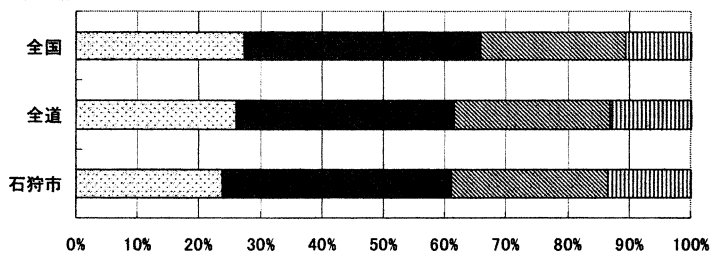
国語の授業の内容はよく分かりますか(生徒)



- 当てはまる
- どちらかといえば、当てはまる
- ▨ どちらかといえば、当てはまらない
- ▩ 当てはまらない

図表 12

数学の授業の内容はよく分かりますか(生徒)

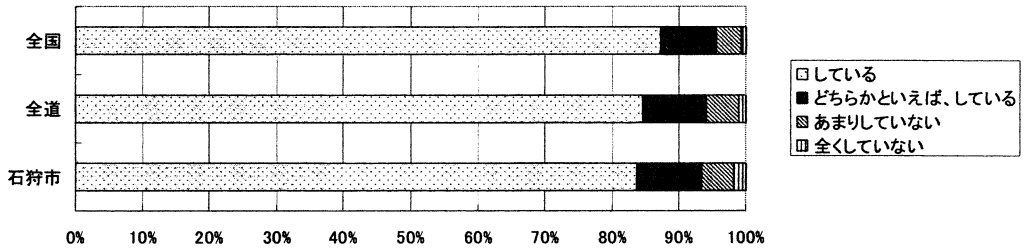


- 当てはまる
- どちらかといえば、当てはまる
- ▨ どちらかといえば、当てはまらない
- ▩ 当てはまらない

2. 生活習慣関係

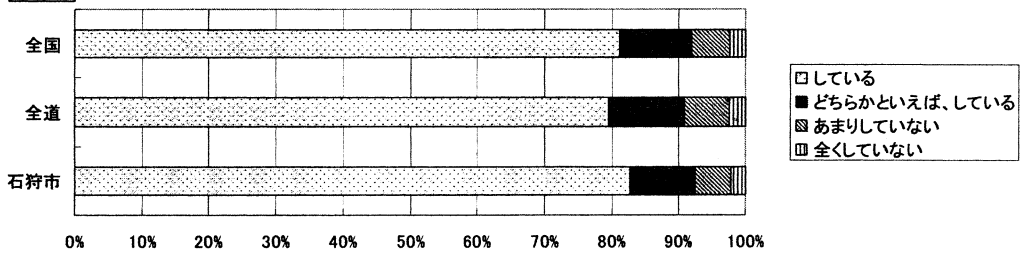
図表 13

朝食を毎日食べていますか(児童)



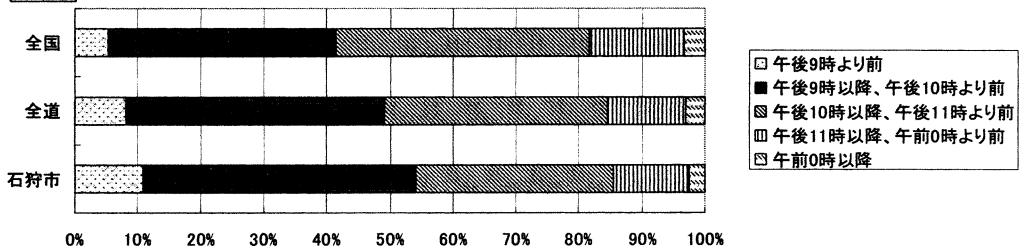
図表 14

朝食を毎日食べていますか(生徒)



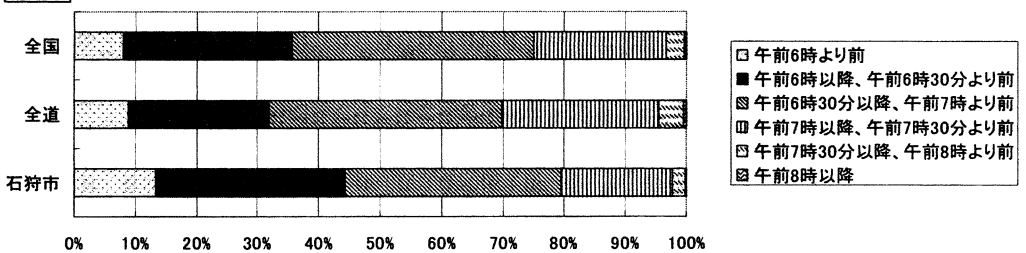
図表 15

普段(月～金曜日)、何時ごろに寝ますか(児童)



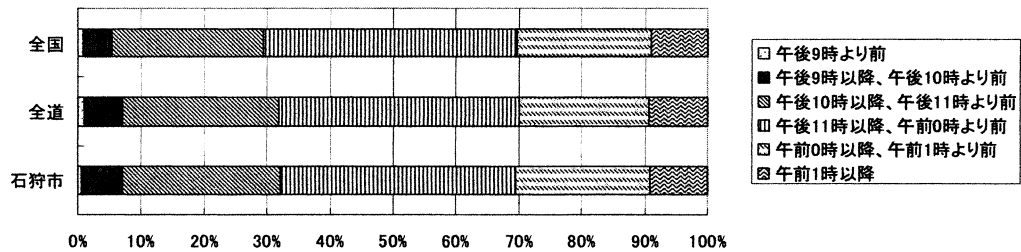
図表 16

普段(月～金曜日)、何時ごろに起きますか(児童)



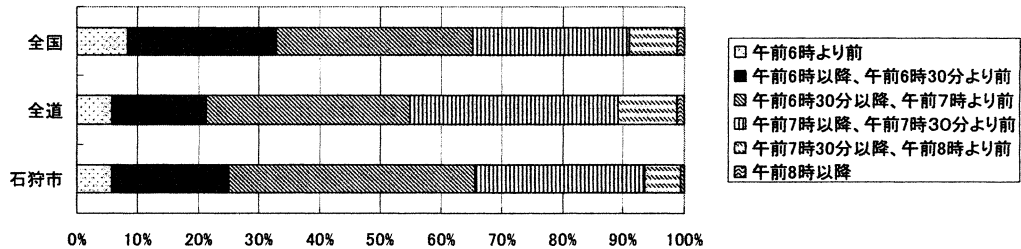
図表 17

普段(月～金曜日)、何時ごろに寝ますか(生徒)



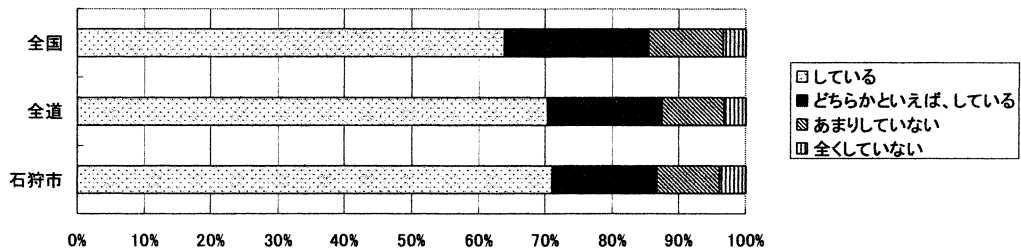
図表 18

普段(月～金曜日)、何時ごろに起きますか(生徒)



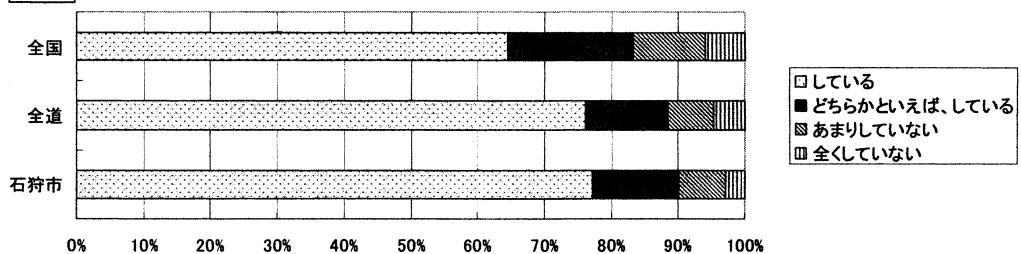
図表 19

学校に持って行くものを、前日か、その日の朝に確かめていますか(児童)

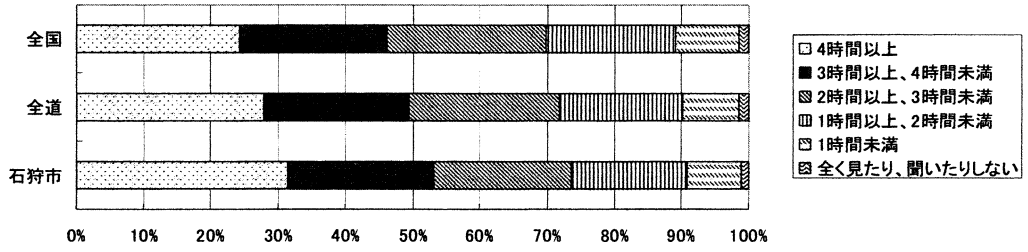


図表 20

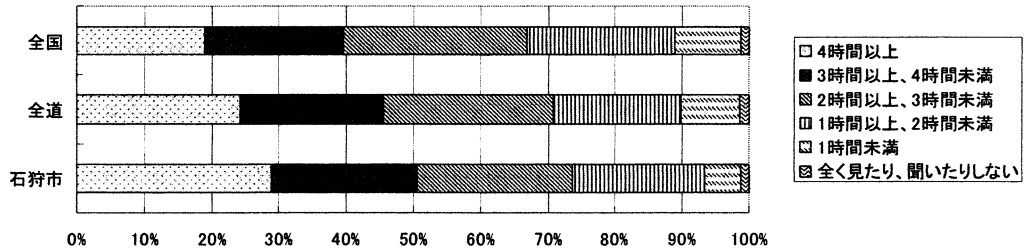
学校に持って行くものを、前日か、その日の朝に確かめていますか(生徒)



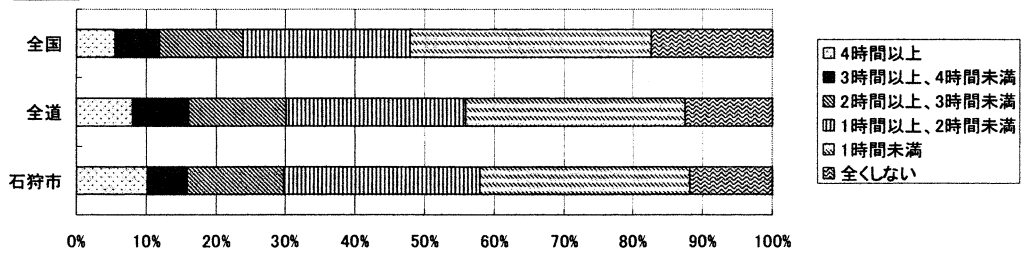
図表 21 普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、テレビやビデオ・DVDを見たり、聞いたりしますか(児童)



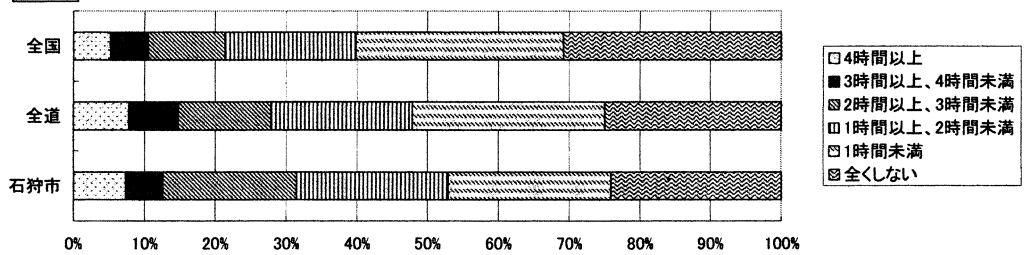
図表 22 普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、テレビやビデオ・DVDを見たり、聞いたりしますか(生徒)



図表 23 普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、テレビゲームをしますか(児童)

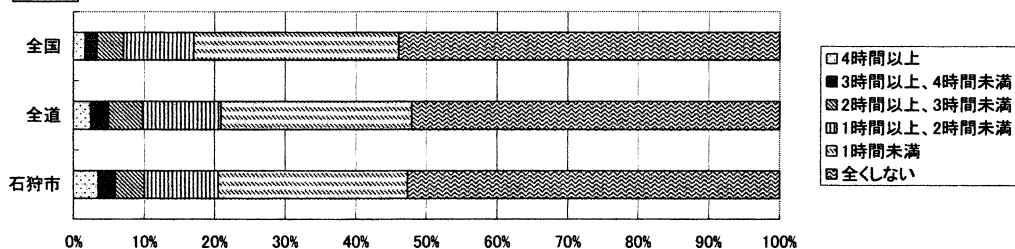


図表 24 普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、テレビゲームをしますか(生徒)



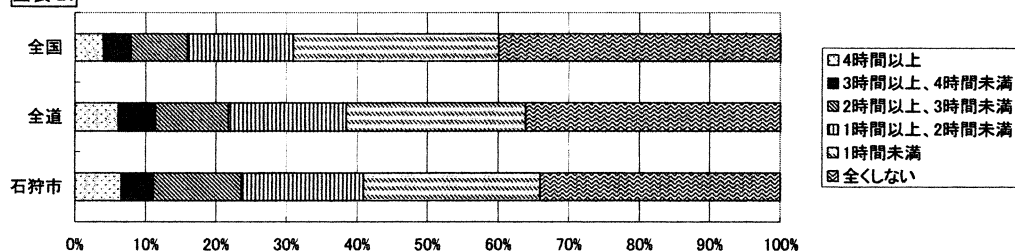
図表 25

普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、インターネットをしますか(児童)



図表 26

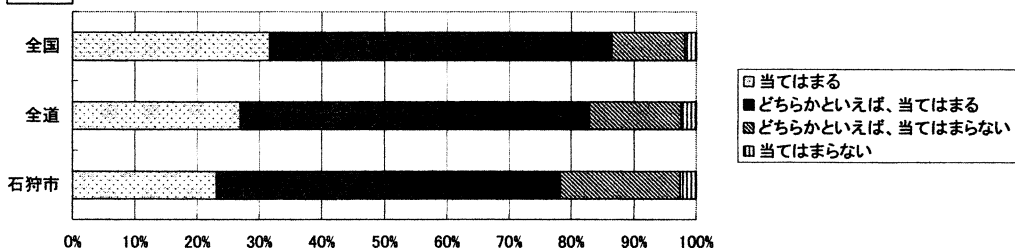
普段(月～金曜日)、1日当たりどれくらいの時間、インターネットをしますか(生徒)



3. 規範意識慣関係

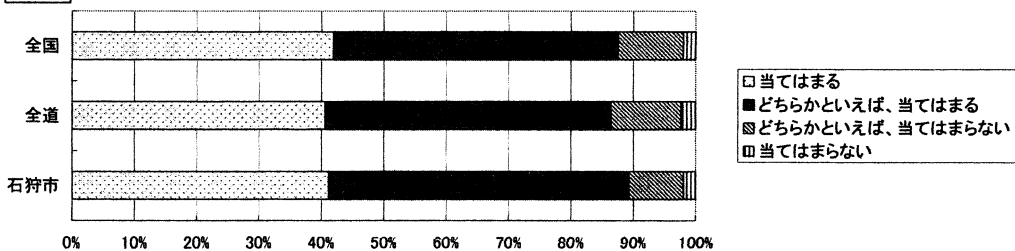
図表 27

学校のきまりを守っていますか(児童)

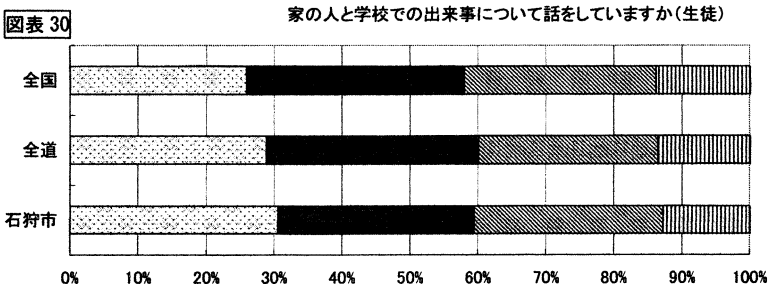
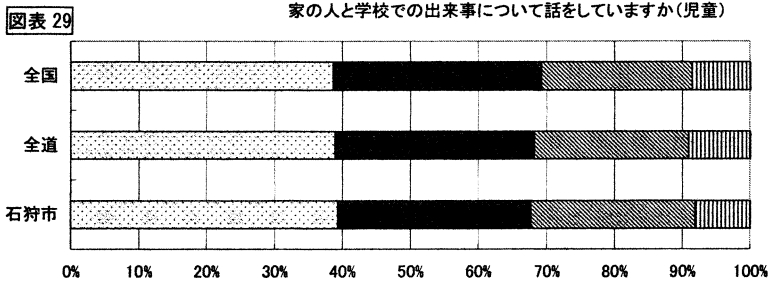


図表 28

学校の規則を守っていますか(生徒)



4. 人間関係・コミュニケーション関係



5. 自尊感情・自己肯定感関係

