

代 表 者

橋口

研 修 報 告 書

令和 8年 2月10日

各 会 派 代 表 者 殿

呉市議会議員

定森 健次郎
横地 祐子
小田 晃士朗

次のとおり研修に参加したので報告します。

1. 研修期日

令和8年2月2日（月）～3日（火）

2. 研修項目

研修① 「不登校児童・生徒へのオンライン学習の取り組み」

研修② 「小規模多機能自治の取り組み」

研修③ 「雲南ソーシャルチャレンジバレーの取り組み」

3. 参加議員

定森 健次郎、横地 祐子、小田 晃士朗

4. 随行者

なし

■研修項目① 不登校児童・生徒へのオンライン学習の取り組み

【研修対応者】

松江市 教育委員会 生徒指導推進室 室長 奥原 章公 氏

【研修期日】

令和8年2月2日（月）15時25分～16時30分

【研修目的】

不登校児童・生徒支援の具体的施策について学び、本市における不登校対策の充実に向けた政策提言および議会活動に活かすため。

【研修内容】

1. 不登校の現状

市全体では730人であり、90日以上欠席は341人、10日未満出席は62人、出席が0日は19人である。この中で、360人が専門的指導を受けていないが、教職員から相談や指導を行っている。なお、2人とは連絡が取れていない状況である。また、閉じこもり率は令和6年度で24.9%、182人である。

2. 松江市の不登校支援の全体像

松江市では、不登校支援を単独事業ではなく、複数の施策を組み合わせた体系的支援として位置づけている。主な柱は、①教育支援センター、②訪問型支援員派遣事業、③オンライン学習支援「ボタンネット」である。支援の基本的な考え方は、「どこにもつながっていない子どもを減らす」ことであり、学力向上のみを目的とするものではない。

3. 教育支援センター（青少年相談室）の取り組み

- ・ 旧公民館を活用し、児童生徒・保護者・教職員を対象とした教育相談を実施している。通室型の「ふれあい教室」を運営し、小集団または個別での学習支援や体験活動を通じて社会的自立を支援している。
- ・ 特徴として、単なる自習支援ではなく、教科を設定し、専門の教員が授業形式で指導している。午前は学習活動、午後は体験活動（農園活動、社会見学、芸術鑑賞、運動等）を中心に構成している。
- ・ 面談室や学習室、プレイルーム等を備え、子どもの状況に応じた対応が可能な体制を整えている。

4. 訪問型支援員派遣事業（アウトリーチ支援）

- ・ 人と会うことは可能だが外出が困難な児童生徒を対象に、支援員が自宅や公民館等を訪問する事業である。
- ・ 原則週1回、1回1時間程度、支援期間は6か月を目安としている。
- ・ 支援員は主に島根大学等の大学生で、登録者は約30名である。

- ・ 学校・保護者・本人のニーズを確認し、学生とのマッチングを行ったうえで支援を開始している。
- ・ 年齢が近い大学生が関わることで、子どもが心を開きやすく、外出や登校への意欲向上につながった事例もある。

5. オンライン学習支援「ボタンネット」の概要

登校や外出が困難で、対面での関わりにも抵抗がある児童生徒を対象に、インターネットを活用した学習支援を実施している。対象は小学5年生から中学3年生までで、平日は毎日配信している。ZOOMを活用し、顔出し・声出しは求めず、ニックネームでの参加を可能としている。

① 目的

- ・ 学力保証よりも「まずつながること」を重視している。
- ・ どこにもつながっていない子どもが社会との接点を持つことを第一義としている。

② 活動内容

- ・ 午前は「おはようタイム」「学びタイム」「自主学習タイム」で構成している。
- ・ 学びタイムでは、教員籍の指導主事が担当し、学年進度に縛られず、興味関心を引き出す内容を重視している。
- ・ 自主学習タイムではA I型ドリルを活用し、取り組み状況を学校へ報告している。
- ・ 午後は週2回、学習動画の配信や「お出かけタイム」と称した市内各所からのライブ配信を実施している。

③ 運営体制と予算

- ・ 教員籍の指導主事約20名弱がローテーションで担当している。
- ・ 行政職員が動画配信等を補助している。
- ・ 令和5年度は実証実験として約103万円、令和6年度は本格実施として約60万円の一般財源で運営している。
- ・ 人件費は別途計上せず、既存人材を活用している。

【質疑応答】

Q ボタンネットの人員体制について教えてください。

A 教員籍の指導主事が約20名弱おり、1人が月1回程度授業を担当する体制である。加えて行政職員が動画配信等を補助している。授業準備の負担は大きいですが、ローテーションにより運営している。

Q 実証実験を経て、何を成果として評価しているのか。

A 申し込みは60～70名程度で、学期末時点の参加者は37名、1日平均20名程度である。参加頻度は子どもにより異なるが、「誰か1人でもつながること」を成果と捉えている。また、学期ごとのアンケートでニーズや内容の検証を行っている。

Q 本事業の位置づけと財源は何か。

A 本事業は不登校支援事業の一環として実施しており、予算はすべて一般財源である。

Q 参加した場合、出席扱いになるのか。

A 参加状況を学校へ報告しており、出席扱いについては校長判断であるが、多くは出席扱いとなっている。ただし、教科評定には直接結びつかない。

Q 学校復帰を最終目標としているのか。

A 直ちに学校復帰を目指すのではなく、まず社会とのつながりや人との関わりを取り戻すことを重視している。学校との連携は継続しているが、復帰を急ぐ姿勢ではない。

Q W i - F i 環境が整っていない場合はどうしているのか。

A 現在大きな支障は出ていないが、必要があれば公民館等の公共施設での参加を想定している。自宅以外の施設や学校の一室から参加している事例もある。

Q 熊本市が実施しているフレンドリーオンライン等との比較はしているか。

A 熊本市は人材を委託により確保し、専門職員を配置して事業を実施している。そのため人件費が大きな割合を占めていると考えられる。本市は人件費を別途計上していないため、比較的少額で実施できている。

Q 近隣の他自治体との連携はあるのか。

A 現時点で広域連携は行っていない。運営体制上、調整は容易ではない。

【呉市での展開の可能性】

松江市の事例を踏まえると、呉市における今後の展開の可能性は、不登校児童生徒数の「総数」ではなく、その「構造」に着目した施策設計にあると考える。松江市では、90日以上欠席や出席0日など欠席日数別に状況を把握し、その上で「まずつながること」を支援の出発点として位置づけていた。一方、呉市では不登校児童生徒数が約504人と把握されているが、登校日数10日未満の層が約15%存在するなど、登校機会が極端に少ない層が一定割合を占めていることが分かる。これは、単に学校復帰を促すだけでは解決が難しい段階にある児童生徒が相当数存在していることを示唆している。

この構造を踏まれば、呉市においては、直ちに学校復帰を目標とするのではなく、社会との接点をいかに回復させるかという視点を政策上明確にすることが重要である。特に、登校日数が極端に少ない層に対しては、心理的負担の少ない形での関わりづくりや、段階的な支援の仕組みを整えることが求められる。そのためには、欠席日数や登校日数別の実態をより詳細に整理し、どの層にどのような支援が必要なのかを可視化することが出発点となる。

松江市の取り組みは、大規模な予算や特別な制度に依拠するのではなく、既存資源を活用しながら支援の優先順位を明確化している点に意義がある。呉市においても、まずは現状の構造分析を基盤に、重度層への接点づくりを政策課題として位置づけ、学校・家庭・行政が連携しながら段階的支援の枠組みを再整理していくことが、今後の展開として検討に値すると考える。



■研修項目② 小規模多機能自治の取り組み

【研修対応者】

雲南市 政策企画部 地域振興課 主幹 大谷吾郎 氏

【研修期日】

令和8年2月3日（火）9時30分～10時20分

【研修目的】

人口減少・高齢化が進行する中における住民主体の地域運営の仕組みを学び、本市における持続可能な地域自治のあり方を検討するため。

【研修内容】

1. 雲南市の概要と導入の背景

雲南市は平成16年に6町村が合併して誕生した自治体であり、全域が過疎地域に指定されている。合併前から人口減少と高齢化が進行しており、人口2割減社会への対応が大きな課題であった。

人口減少は単なる人数の減少にとどまらず、人と人とのネットワークの縮小や地域内の関係性の希薄化につながるなどの問題意識から、地域自らが課題解決に取り組む仕組みとして「小規模多機能自治」を導入した。

2. 地域自治組織の基本構造

- ・ おおむね旧小学校区程度の範囲で30の地域自治組織を編成している。
- ・ 自治会や消防団、PTA等の既存組織を存続させつつ、それらを連携・統合する上位的な地域運営組織として位置づけている。
- ・ 「地域づくり」「地域福祉」「生涯学習」を3本柱とし、各地域の実情に応じた取り組みを展開している。
- ・ 1世帯1票ではなく、多様な住民の意見を反映する「1人1票の考え方を重視した発想」を掲げている。
- ・ 各組織は5か年程度の地区計画を策定し、アンケートや世代別意見交換を通じて課題を抽出している。

3. 組織体制と事務局機能

- ・ 会長・副会長を中心に理事会を設け、専門部会制を採用している。
- ・ 拠点施設として旧公民館等を「交流センター」とし、指定管理により地域自治組織が運営している。
- ・ 常勤職員2名程度、非常勤職員2～3名程度を地域が直接雇用している。
- ・ 市は地域づくり活動等交付金として、1組織あたり年間約800万円～2,000万円程度を交付している。
- ・ 市役所には地域づくり担当職員を配置し、2週間に1回の関係部局会議により横断的支援を行っている。

4. 主な取り組み事例

- ・ 交流センター内での小規模マーケット運営や買い物支援
- ・ 無料または低額の送迎サービス
- ・ 福祉台帳の独自整備による見守り体制の構築
- ・ 配食事業、介護予防体操、子どもの居場所づくり
- ・ 水道検針業務の受託を通じた見守り活動

いずれも地域課題に応じた自主的事業であり、行政単独では実施が難しい柔軟な取り組みが特徴である。

5. 制度運営上の特徴

制度開始後も3年に1度程度の見直しを行い、地域と行政が伴走型で制度を改善してきた点が継続の要因とされる。立ち上げ時のみならず、その後の運営支援が重要である。

6. 参考資料

説明資料「小規模多機能自治による住民主体のまちづくり」

【質疑応答】

Q 地域自治組織の職員は市職員か。

A 市職員ではなく、地域自治組織が直接雇用している。地域内で人材を見つけて依頼するケースが多いが、担い手不足のためハローワーク等で募集し地区外から採用する場合もある。

Q この取り組みの定量的な効果はあるか。人口流出は抑制されたのか。

A 人口減少自体は続いており、明確な数値効果を示すことは難しい。ただし、この仕組みがなければ地域活動やつながりは維持できなかつたと考えている。人口が減っても地域を維持できていること自体が成果である。地縁だけでは難しい時代であり、多様な主体との連動が重要である。

Q 30地域ある中で地域同士の関わりはあるか。

A 発足当初は事例共有のため報告会を年4回程度実施していた。現在も会議や研修を通じて年1回は情報共有を行っている。特に、子ども関連事業での連携が多い。

Q なぜ交付金方式なのか。また継続支援はどうしているか。

A 当初は補助金方式であったが、毎年申請が必要で使いにくかったため一括交付金方式とした。地域振興課が月2回程度研修や会議を開催しているほか、地域づくり担当職員を配置し個別支援を実施している。福祉・防災・教育等が密接に関わるため、2週間に一度関係部署会議を開催している。

Q 担い手をどのように育成しているか。

A 3年に一度、仕組みや制度を見直すようにしている。立ち上げ時のみで終わらせず、行政が伴走支援を行うことで人材育成と継続性を確保している。

Q 採用の調整は誰がしているのか。

A 自主組織が地域内で人材を探して依頼する。地域によっては公募し地区外から採用する場合もある。

【呉市での展開の可能性】

呉市には既にまちづくり協議会が存在し、市民センターを拠点として地域活動が行われているが、雲南市のように拠点施設の運営と人的体制を一体化した地域運営モデルへ直ちに移行することは、現実的には相当の困難を伴うと考えられる。市民センターは旧町役場機能を引き継ぐ施設が多く、行政の象徴的存在でもあることから、行政から地域への機能移行には強い心理的抵抗が想定される。また、担い手不足の現状を踏まえれば、地域に責任のみが移転するとの懸念も生じやすい。

そのため、呉市での展開は、施設の全面移管を前提とするのではなく、まずは「事務局機能の強化」や「地域主体の企画機能の充実」といったソフト面からの段階的強化を検討することが現実的である。例えば、まちづくり協議会の事務機能を一部強化するモデル地区を設定し、行政が伴走支援を行いながら成果と課題を検証するなど、限定的・試行的な取り組みから始めることが考えられる。

人口減少下においては、行政機能の維持と地域主体性の強化の両立が求められるが、その調整は容易ではない。呉市においては、財政負担の軽減という視点だけでなく、住民感情や歴史的経緯を踏まえた慎重な制度設計が必要であり、時間をかけた合意形成を前提とした段階的改革こそが、現実的な展開の方向性であると考えられる。



■研修項目③ 雲南ソーシャルチャレンジバレーの取り組み

【研修対応者】

雲南市 政策企画部政策推進課 主幹 武田堅治 氏

【研修期日】

令和8年2月3日（水）10時30分～11時20分

【研修目的】

人口減少社会において地域課題解決を担う人材を育成・確保する仕組みを学び、本市における持続可能なまちづくりの方策を検討するため。

【研修内容】

1. ソーシャルチャレンジバレーの全体像と基本理念

- ・ 雲南市は平成16年に5町1村が対等合併して誕生し、人口約3万3千人、高齢化率40%超の中山間地域である。
- ・ 合併後10年間は地域自治組織を基盤とした共同のまちづくりを推進し、その後10年間は「チャレンジの風土づくり」を重点に取り組んできた。
- ・ 第2次総合戦略では「定住基盤の整備」と「地域課題解決にチャレンジする人材の育成・確保」を2本柱としている。
- ・ 子ども・若者・大人・企業の各領域で担い手を増やす「ソーシャルチャレンジバレー」を展開している。
- ・ 2019年には「チャレンジを推進する条例」を制定し、市民の挑戦を継続的に応援する姿勢を制度として明確化している。

2. 子ども・若者チャレンジの取り組み

- ・ 市独自財源で高校に教育魅力化コーディネーターを配置し、地域と学校をつなぐ体制を整備している。
- ・ 社会人の語り場や地域ビルド学習など、地域の現場に入る実践型キャリア教育を展開している。
- ・ 2011年開始の「幸雲南塾」（現シードラボ）では、地域課題をビジネスの視点で解決する社会起業家を育成している。
- ・ 2011年以降、約60の社会的事業が創出され、雇用創出や地域課題解決に寄与している。
- ・ 中間支援組織（ウォッチラボ）が伴走支援を担い、専門家と連携しながら事業の自立化を支援している。
- ・ スペシャルチャレンジ制度では、中高生の挑戦（最大30万円）、社会起業家支援（最大200万円）等を実施している。

3. 具体的な事業展開事例

- ・ 若手看護師による訪問看護ステーション設立（U I ターン人材による雇用創出）。
- ・ コミュニティナースの取り組み（社会的健康の向上）。
- ・ ショッピングリハビリ事業（介護予防と買い物支援の融合）。
- ・ 企業型地域おこし協力隊による地域商社、ワインツーリズム、ゲストハウス開設等。
- ・ デジタル探究施設の整備による子どもの居場所づくりとデジタル人材育成。
- ・ 企業チャレンジでは、ヤマハの低速モビリティ実証、日本郵便との連携、脱炭素プロジェクト等を実施している。

4. 制度的支援体制

- ・ 若者チャレンジ・企業チャレンジは市職員2名体制で担当。
- ・ 中間支援組織との定期的な伴走支援を実施。
- ・ 地方創生交付金を活用し、広域連携の中で財源を確保している。
- ・ 公益財団法人コミュニティ財団を設立し、市民が市民の挑戦を支援する仕組みも構築している。

5. 参考資料

説明資料「ソーシャルチャレンジバレーへの挑戦」

【質疑応答】

Q 雲南ソーシャルチャレンジバレーの取り組みについて、政策評価に掲げる指標は何か。また、これまでの取り組みの評価も併せて聞きたい。さらに、ベンチマークしている自治体や海外事例はあるか。

A まちづくりの担い手をいかに増やしていくかという観点で、子ども・若者チャレンジ等において地域住民と共同活動を展開した人数をK P Iとして設定している。また、毎年3月に全市民から約2,000人を抽出してアンケートを実施し、「住み慣れた地域で安心して暮らせる環境が整っているか」といった設問により評価している。ベンチマークとしては、全国7自治体で構成されるローカルベンチャー協議会に参加し、制度設計や企業連携等について情報共有を行っている。支援団体としてN P O法人E T I C. が関与している。

Q 幸雲南塾（江南塾）のスタート時の詳細について教えてください。

A 2011年に大津市のビジネスプランコンテストを参考に開始した。大津市は対象者に100万円を交付する形式であったが、雲南市では若い世代へのアプローチを重視し、当初は「地域プロデューサー養成講座」としてスタートした。その後、地域イベント型では事業として持続しにくいとの認識から、社会起業家育成へと軸足を移し、ビジネス的視点を取り入れながら毎年内容をリニューアルして展開している。

Q 市職員体制は何人体制か。

A 若者チャレンジ及び企業チャレンジを市職員2名体制で担当している。伴走支援は中間支援組織と連携しながら実施している。

Q 中間支援組織に対する支援や予算について教えてください。

A 当初は市直営で実施していたが、2017年に地方創生交付金が開始されたことを契機に体制を変更した。以降、約10年間、様々な枠組みで交付金にエントリーし財源を確保している。継続的に交付金を得られている背景には、ローカルベンチャー協議会としての広域連携が評価されている点がある。

【呉市での展開の可能性】

雲南市の取り組みは、人口減少を前提としたうえで、地域課題解決を担う人材を体系的に育成・支援し、その挑戦を制度として位置付けている点に大きな特徴がある。子ども期からのキャリア教育、若者の社会起業支援や大人・企業との連携、さらには条例制定による文化の定着まで、一貫した戦略のもとで展開されていることが印象的であった。

一方、呉市においては、地域活動や起業支援、若者施策は個別には存在するものの、それらを「挑戦の連鎖」という観点で横断的に整理し、制度的に明確に位置付けられているとは言い難い面がある。また、雲南市のように中間支援組織が明確な役割を担い、継続的に伴走支援を行う体制も十分とはいえない。

そのため、呉市での展開を検討する場合には、まず既存の若者支援、起業支援、地域活動支援施策を整理し、共通理念のもとに再構築することが現実的である。その上で、外部人材や民間団体と連携した伴走支援体制の強化や、小規模な実証的事業から段階的に展開していくことが考えられる。

人口減少社会においては、行政がすべてを担うのではなく、市民・若者・大人・企業の挑戦を後押しする環境整備が重要である。雲南市の事例は、挑戦を文化として位置付ける意義を示すものであり、呉市においても、その考え方をどのように地域特性に合わせて展開できるかが今後の検討課題であると考えられる。