

平成26年12月18日

[松本利明議員](#)



1 土砂の埋立て等の規制に関する条例案

（1）不適正な事業者に対する許可基準、一団の区域の考え方について

〈 松本議員 〉

豊能の崩落事故は、非常に残念な事案であります。実はこの場所は茨木市域から100m程入った場所なので、私も土木事務所あるいは農と緑の総合事務所、さらには警察等も連れて何回もこの現場を見に行ったことがあります。残念ながら適切な指導ができていなかった。それは、これまで府では土砂の埋立て等の規制を主目的とした条例等がなかったからであります。この事案等を踏まえ、土砂埋立て等の適性化を図り、災害の防止、生活環境の保全に資することを目的に条例案が提出されました。二度とこのような事故が発生しないよう、本条例により厳正に対処されることが必要だと考えています。条例を読みますと、いくつか特徴的な規定があるのでその点についてお伺いをします。

まず、許可関係について、今回の崩落事故の事業者は違反を繰り返し、何回もの行政指導を受けていたと聞いています。繰り返し違反をしたり、行政処分を受けたり、あるいは、

許可の取り消しを受けた業者、いわゆる悪徳業者には厳正に対処する必要があります。今回の条例案では、そういった事業者から再度申請があった場合などは、許可をしないような制度設計がなされていますが、確認をしておきたいと思います。

また、今回の条例案では3000㎡以上の行為が対象ですが、3000㎡未満の行為を同じエリアで複数実施して、許可逃れをするケースも想定されます。一つ一つの行為が3000㎡未満であっても、複数の行為地が重なれば、それは「一団の土地」として許可の対象とする規定が置かれていますが、この規定の考え方についても、環境農林水産部長の所見をお伺いします。

〈 環境農林水産部長 答弁 〉

本条例案では、許可の申請者の欠格要件を定めており、その中で、命令を受けた者、許可の取消しを受けた者は、処分を受けた日から3年間、知事は許可をしてはならない旨を規定しています。

また、本条例案では、許可対象を3000㎡としています。3,000㎡未満の埋立て等であっても、複数の行為が隣接して実質的に一体となり3,000㎡を超えるものについては、災害のおそれが高まることから、この条例の目的を達成するため、「一団の土地の区域」が3,000㎡以上となれば許可が必要としたところです。議員お示しのようなケースにも、本条項の運用により、対応していきます。

こうした規定を適切に運用することにより、条例の実効性を高め、災害の未然防止に向けて全力で取り組んでいきます。

(2) 土砂搬入禁止区域の考え方について

〈 松本議員 〉

繰り返しになりますが、事業者には指導を継続しても従わず、土砂の搬入が止まらなければ、崩落事故等の危険性が高まります。そうした状況になる前に止める手立てが必要だと考えています。

今回の条例案では、土砂が崩落寸前であるなど、人の生命や身体を害する恐れがある場合に、「土砂搬入禁止区域」を指定するとの規定が盛り込まれています。これは私権の制限にまで踏み込んだ、厳しい制度であり、他府県条例でも数少ない規定であると聞いています。

この土砂搬入禁止区域の指定の考え方について、環境農林水産部長の所見をお伺いします。

〈 環境農林水産部長 答弁 〉

土砂の崩落、飛散又は流出による災害を防止するための措置が十分に講じられていないまま、土砂の埋立て等が行われた場合には、条例に基づき行為停止の指導や命令などの行

政処分を行うこととしています。

しかしながら、命令等に従わず、土砂搬入が継続され、人の生命、身体又は財産を害するおそれがあると認められる場合には、現に土砂埋立て行為が行われている土地及び周辺の土地を「土砂搬入禁止区域」に指定することとしています。当該区域には、何人も一切土砂を搬入してはならず、さらに、これに違反した場合の罰則についても規定しています。

これにより、許可内容から逸脱し、災害発生のおそれがある行為が継続されないよう厳正に対処していきます。

(3) 土地所有者の義務について

〈 松本議員 〉

土砂搬入禁止区域の指定は、確かに私権を制限することになりますが、万が一のときはしっかり実施していただきたいと思います。

次に、土地所有者の義務について伺います。土地所有者の義務についても他法令や他府県でもあまり規定されておらず、この条例のポイントだと思われます。

私としては、土地所有者に対しても、土砂埋め立て行為等の適正な施工や許可内容の遵守のためには、適切な役割を担ってもらうことも重要なことだと考えています。

条例案では一般的な責務だけでなく、施工確認や不適正な行為があった場合、土地所有者自ら知事へ通報を行うなど義務を課しており、義務を怠った場合には、勧告、命令、さらには、罰則まで規定しています。

土地所有者の義務について、施工の確認の方法など具体的にどのように運用していくのか、環境農林水産部長にお伺いします。

〈 環境農林水産部長 答弁 〉

不適正な行為を防止するため、施工業者だけでなく土地所有者にも相応の役割を担ってもらうことが効果的であると考えています。

このため土地所有者の方に定期的な施工状況の確認や、また、不適正な埋立て等を知ったときの知事への報告を義務づけたところです。

当該規定の運用に当たっては、土地所有者の義務について十分理解いただいけるよう努めるとともに、施工者に境界杭の設置等を義務付けるなど、許可内容からの逸脱がないかどうか簡便に確認ができるよう工夫していきます。

〈 松本議員 〉

先ほど横山議員の質疑でもふれられましたが、この条例案では土砂を発生させる側について、一般的な責務だけで義務等は規定されておりません。発生側の対策については、府

環境審議会の答申には、国において一定の取り組みがなされており、国の施策等に期待するとされています。

私の地元の9区の衆議院議員、足立康史議員が、実はこの事故に関連して、すぐさま国の法令を提出しました。11月14日に筆頭提出者として法令を出したのですが、残念ながら解散になってしまい、廃案となっております。

今回の府条例では直接そこまで対象としていないが、やはり発生者側の発生抑制や有効利用の促進の取組みは必要不可欠であると考えます。発生側の責任を明確にし、土砂の適正な処理を促進するため、国における新たな法整備を求める働きかけを強く要望しておきます。

2 全国学力・学習状況調査

(1) 平均点では見えてこない個々の学力課題について

〈 松本議員 〉

昨年度の9月議会で、全国学力・学習状況調査の結果について、全国と大阪府の平均正答率を比較し、それだけで大阪の子どもたちの学力が低いと結論づけることは、一方的な見方に過ぎず、適切ではないと指摘しました。

その際、教育長からは、「平均点だけよければ良いといった短絡的な見方はしておらず、議員と全く同意見である」との答弁をいただきました。

しかし、私が見たところ、府教育委員会は、今年度も平均点により大阪の子どもたちの学力課題が厳しいと結論づけているように思います。

パネルを見ていただきたいと思います。

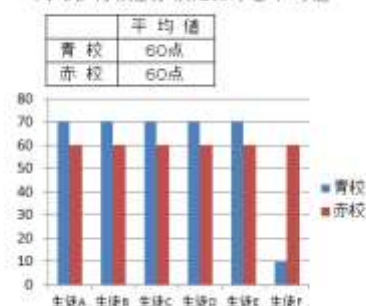
赤いクラスと青いクラスで分かりやすく示したのですが、青いクラスは70点の子が5人と10点の子が1人います。赤いクラスは60点の子が6人います。これは、平均点で示せば全く同じ60点です。平均点で、これで問題ないといえるのか。赤いクラスの対策と青いクラスの対策は、それぞれ違う要因があると思います。

次のパネル。

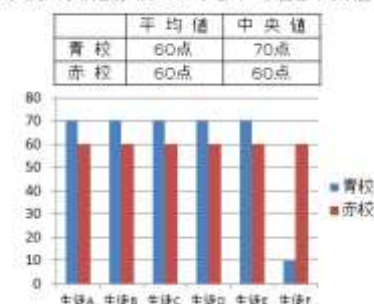
これは、先程と同じで、もしも平均点と違って中央値で評価すれば、青いクラスは中央値70、赤いクラスは中央値60ということで、差が歴然としてきます。

このように、私は、かねてより、個々の子ども達の学力課題の状況はさまざまであり、そのことに伴い、各学校、市町村の課題もさまざま。それらの学力課題の解決

(事例) 青校と赤校における平均値



(事例) 青校と赤校における平均値と中央値



に向けては、平均点で全体を把握するのではなく、それぞれが持つ課題に応じて取組みを進めることが重要だと述べてきました。

府教育委員会として、平均点では見えてこない、個々の学力課題についてどのように考え、その解決に向けた指導・助言をどのように行っているのか、教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

平均点は、概況や経年比較のための1つの指標と認識しています。

府教育委員会としては、昨年度に引き続き、市町村ごとの全国調査結果の平均正答率の推移を第一義的な要素として、支援の対象が府教委の人員にも制限があり、全ての市町村には集中できなかったため、第一義的に平均正答率の推移をみて、個々の市町村の学力課題の傾向を把握しました。

その結果、特に課題が大きいと思われる29の重点対策市町村には、学校ごとに、設問ごとの解答の状況から、苦手とする領域を把握するなどして、平均点だけを見るのではなくて、詳細に分析していただいたところです。

現在、各学校では、その分析に基づき個々の子どもの課題に向き合った対策を進めていただいているところであり、毎月その進捗状況について市町村教育委員会を通じて府教委まで報告いただくとともに、その内容を踏まえ、学校の学力向上の対策が一層充実するよう該当市町村への訪問による指導・助言を行っているところです。

(2) 学力課題に対応した施策の実施について

〈 松本議員 〉

今、教育長から29の重点対策市町村という話が出ました。その29市町村の平均点だけで決定したのであれば、納得できません。学力課題のある学校は29市町村に限ったものではなく、府下の全ての市町村にもあります。

また、本年度実施された教育委員会の点検・評価審議会の中で、学力問題については、委員からは「課題に対して、個別の学校の努力だけでは如何ともしがたい状況がある」「課題の中身にまで踏み込んだ分析が必要ではないか」といった意見が出されています。

府全体の学力向上に向けては、学校現場が抱える課題をしっかりと把握し、その課題に対応した施策を実施することが必要だと考えますが、教育長の考えをお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

課題のある学校は29市町村にだけあるということではありません。府教育委員会としては、全ての市町村の状況については、ヒアリングや訪問により把握をしているところです。

先程述べましたが、支援を行うための府教委の人的資源等に限りがあることから、29以外の市町については、この間の対策が成果に一定結びついているという、そういう信頼のもと、今後も、独自に取組みを進めていただくこととしています。

もちろん、その際、平均点だけにとらわれず、先程述べたように学校の状況を個別にしっかりと分析していただいて、29の重点対策市町村で行っている手法も参考にさせていただきながら、学校を指導していただくようお願いしています。

府教育委員会としては、このような市町村の主体的な取組みを促しつつ、授業などで使える教材の提供や学校の課題解決に向けた人的支援も併せて行っているところです。

(3) 学力課題の解決のための市町村への人的支援、財政支援について

〈松本議員〉

ここで、茨木市の事例を紹介したいと思います。パネルをご覧くださいと思います。

全国学力・学習状況調査結果(茨木市教育委員会)

平成26年度の結果		小学校		
	茨木市	大阪府	全国	本市 (全国比)
国語A	77.3	70.7	72.9	1.06
国語B	56.7	52.6	55.5	1.022
算数A	81.8	77.3	78.1	1.047
算数B	61.5	56.3	58.2	1.057
合計	277.3	256.9	264.7	1.048

全国学力・学習状況調査結果(茨木市教育委員会)

平成26年度の結果		中学校		
	茨木市	大阪府	全国	本市 (全国比)
国語A	80.1	77.0	79.4	1.009
国語B	52.3	47.2	51.0	1.025
数学A	69.6	65.0	67.4	1.033
数学B	62.6	56.9	59.8	1.047
合計	264.6	246.1	257.6	1.027

これは、今年度の茨木市の状況です。

小学校では、全国平均に比べて茨木市は全て上回っている状況です。中学校も全国平均に比べて上回っている状況です。

次のパネル。これは、国数ABの推移を示しています。

全国学力・学習状況調査結果(茨木市教育委員会)



全国学力・学習状況調査結果(茨木市教育委員会)



小学校では、平成19年、20年は横ばいですが、22年あたりから右肩上がりに変化しています。今年度若干下がっていますが、概ね右肩上がりに推移しています。言い忘れてましたが、1.0が全国平均です。中学校では、平成19年から21年までほとんど全国平均であったものが、22年から大きく上回ってきたという状況です。

どんなふうにも上回ってきたかということ、正答率40%以下の子どもと正答率80%以上の子どもに対応する勉強の仕方を変えたということです。その結果、緩やかではありますが正答率80%以上の子どもの割合は右肩上がりに増えてきた。逆に、40%以下の子ども達に対

する対応で、その子供達を減らそうという対応をして、どんどん40%以下の子ども達が減ってきたという例です。



中学校でも、同じように正答率80%以上の子どもの割合は、今年度は若干下がりましたが、概ね右肩上がりが増えてきています。逆に、40%以下の子どもの割合はどんどん減ってきています。その結果、茨木市では最初に示したような推移になっています。

先程、教育長は、府教育委員会が、市町村の主体的な取組みを尊重しつつ、府全体への学力向上施策を行っていると言明されました。

しかし、同時に、教育長は、29の重点対策市町村については、各学校の課題や対策の進捗状況の把握を行っていると言明されました。

私は、各学校の課題や対策は、本来、市町村がすべきことだと思っています。

府の役割は、各市町村が、それぞれの学力課題に応じて活用できるような人的支援・財政支援を行うことであると考えます。それぞれの補助事業にお金を出すのではなく、むしろ、一括交付金的な財政支援を行っては如何でしょうか。知事のお考えを伺いたしたいと思います。

〈 知事 答弁 〉

大阪の子どもたちに、社会を支える人材となってもらうためには、しっかりとした学力をつけることは大事であります。

小中学校の学力向上の取組みについては、一義的に設置者の責任で行うべきものでありますが、これまでと同様に、必要な施策については、引き続き市町村とともに、しっかりと進めていきます。

〈 松本議員 〉

私は、他府県に比べ大阪府が特に小中学校の教育に特化した支出をしているとは思えません。限られた予算で最大の効果を出す一つの方法として、先程言いましたように、市町村が抱える課題解決のために、自由に使える財政支出は極めて有効だと考えますので、是非ご検討いただきますよう要望しておきます。



3 高等学校入学者選抜制度改善方針

(1) 絶対評価の公平性の担保について

〈 松本議員 〉

平成 28 年度の高等学校入学者選抜より、目標に準拠した評価、いわゆる絶対評価を導入することが発表されました。これまでの相対評価は、どんなに頑張ろうとも、順位を上げないと評価が上がらなかったり、生徒数が少ない学校においては、各評定の人数が限られていて 10 をもらえるのがごく少数であり、問題も多かったと思います。

私は、子供たち一人ひとりの状況を正しく見るには、相対評価より絶対評価の方が勝っていると考えています。

ただ、絶対評価にも、その内在する課題として評価のばらつきといった側面もあり、入学者選抜への導入にあたっては、特に評価の公平性、公正性を確保しなければならない。

絶対評価の公平性をどのように担保していくのか、教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

中学 1 年生、2 年生の評定については、チャレンジテストの結果を活用して公平性を担保するつもりです。

具体的には、各学校が作成した仮評定とテスト結果を統計的手法により分析し、府教育委員会が「評定の範囲」を作成します。各学校では、この「評定の範囲」を踏まえて、1、2 年生の評定を調査書に記載していただく予定です。

3 年生の評定については、高等学校入学者選抜における学力検査の成績を使い、これにより補正を行い、公平性を担保したいと考えています。具体的な手法も含め、詳細については、現在検討を進めているところです。

〈 松本議員 〉

具体的な手法、詳細な方法が出てこなければ、詳細が分からない訳ですが、是非、我々議員にも、事前にできるだけ幅広く説明していただくようお願いしておきます。

(2) 絶対評価の精度向上の方策について

〈 松本議員 〉

絶対評価の公平性、公正性を高めるためには、各学校において、それぞれの教員が評価に関する力量を高めていく必要があると考えます。

そのためにも、市単位、地区単位、あるいは大阪府全域において、「絶対評価」の精度を上げる方策を検討すべきだと考えますが、教育長の所見を伺います。

〈 教育長 答弁 〉

府教育委員会では、昨年度、中学校の評価の妥当性・信頼性をさらに向上させるため「中学校における学習評価に関する参考資料」を作成・配付し、その資料を活用して、府内全中学校の校長と、教科別担当教員対象の研修を実施しました。

加えて、今年度も各校の取組みを踏まえ、校長及び評価担当教員を対象に研修を実施しました。

併せて、政令市を含む府内全ての市町村教育委員会が地区別に集まり、各中学校の評価の妥当性・信頼性を高めるための研究協議を行っており、その場には府教育委員会も参加し、指導・助言しています。

府内中学校では、このような研修や地区別の研究協議の内容を生かし、評価活動の充実に努めていただいています。

(3) 学力検査の成績と調査書の評定の比率について

〈 松本議員 〉

平成 28 年度からの入学者選抜制度改善方針では、絶対評価を導入する一方で、学力検査の成績と調査書の評定の比率について、7 : 3 から 3 : 7 の中から各高校が選択すると、これまでよりその幅を広げています。

絶対評価の有益性を認めて導入しておきながら、場合によっては評定の割合を 3 割しか組み入れないということに整合性はあるのでしょうか。絶対評価を軽視しているということにつながるのか。教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

絶対評価の導入について、教育委員会としては、教育的により優れた評価方法であると

考える絶対評価を、早ければ平成 28 年度から入学者選抜に導入することとして検討を進めてきました。

おりしも、平成 28 年度以降の入学者選抜制度改善方針を策定しており、このタイミングがベストと判断し、導入を決定しました。

今回の選抜制度改善方針では、高等学校が自校のアドミッションポリシー、つまり求める生徒像、に適う生徒を求めることができることを基本理念の一つとしています。学力検査と調査書の比率についても、中学校での頑張りの結果を十分評価したい高校もある一方で、当日の学力検査の成績を重視したいという高校もあるかと思えます。それぞれの学校の状況に応じて合否判定できるように、選択幅を広げたものです。

(4) 絶対評価対象学年における評定比率の考え方について

〈 松本議員 〉

絶対評価の評価対象学年についても、現在の中学 3 年生のみから、1 年生にまで対象を広げており、評定の比率を、3 年 : 2 年 : 1 年を 3 : 1 : 1 としています。3 : 1 : 1 とした考え方を教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

評定の比率については、中学 3 年生での頑張りの結果をより重視するという観点から、第 3 学年の評定を第 1 及び第 2 学年の評定の合計よりも重くすることとしました。併せて、受験生にとってできるだけわかりやすい数値ということも考慮し、最終的には、3 年 : 2 年 : 1 年の比率を 3 : 1 : 1 としました。

これは、1 年生及び 2 年生での頑張りの結果を一定軽んじすぎない程度にきちんと評価して、1 年生、2 年生での活躍も立派な中学校生活での結果であり、3 年生の時に一定の学力がありさえすればよいということでないので、1 年生、2 年生の頑張りを一定評価する。一方で、1 年生、2 年生で満足のいかない成績であった場合でも、3 年生で努力し結果を出せば挽回の余地があるという中学生へのメッセージでもあると考えています。

そういった経緯で 3 : 1 : 1 という結論に至りました。

(5) 評定比率にさらに差を設けることに妥当性があるとの考えについて

〈 松本議員 〉

中学 2 年生の学習は中学 1 年生の学習からの積み重ねであり、さらに、中学 3 年生の学習では、中学 1 年、2 年の学習が土台になっています。

そう考えると、中学 1 年生と 2 年生の比率が同じであることは疑問であるし、3 年生の比率はもっと大きくて然るべきだと考えています。

例えば、2年生は1年生の2倍、3年生は1年生+2年生の2倍とし、1年：2年：3年を1：2：6とすれば、より妥当と考えますが、如何でしょうか。先程の教育長の答弁では、より重くしたわかりやすい数値と感覚的な決め方で説得性がないように思いますが、再度答弁いただきたいと思えます。

〈 教育長 答弁 〉

先程述べましたように、3年生の最後、終わりよければ全てよしということだと、まさに3年生の3学期であるとか、あるいは入試本番、これで成績を決めればよいということになってしまうので、1年、2年からの、それこそ中学1年生の初日からの頑張りも評価したいと思えます。また、中学1年生にもそういったメッセージを是非受けとめてもらいたいということもあります。

あまり3年生の比率を大きくしすぎるのもよくない。かといって議員ご指摘のとおり、1年生、2年生の割合が大きすぎると挽回できないということになります。

これは、本当に1：1：3という割合が科学的に唯一絶対のものとして正しいものか、他に正しいものがあり得ないのかということ、正解はいくつかあるものだと思います。

そこは、いろいろな方々からのご意見を、中学校現場も含めてお話しただいて、どこかで決めないといけない数値であると思えます。そういったことを総合考慮して、ベストの方法として3：1：1を選択させていただいたということです。

〈 松本議員 〉

議論は並行していますが、まだ時間もあるので、是非、論理的に説明のつくような考え方を整理していただきますよう要望しておきます。

4 英語教育

(1) 小学校教員の採用選考方法について

〈 松本議員 〉

文部科学省は小学校での英語の教科化の方針を打ち出し、現在5・6年生で行われている英語学習を3・4年生からに拡大しようとしています。

また、大阪府でも小学校1年生からの英語学習を実施するため、英語を専門としない小学校教員にも活用できる、新しい「英語学習パッケージ」を平成28年度から府内の全小学校へ展開するべく、取組みを進めていると聞いています。

今後、英語学習を進めるのであれば、英語ができる先生の確保に向け採用選考で優遇するなど選考方法を工夫していく必要があるのではないのでしょうか。教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

グローバル化の進む中で、国際共通語としての英語の学習は重要であり、小学校の初期の段階から始めることが有効であると考えています。

今後、小学校でさらに英語教育を充実する上で、英語技能の高い教員が果たす役割は大きくなると考えられます。

今後の小学校における英語教育の充実に向けて、教科化の動向や学習指導要領の改定状況などを踏まえ、指導内容や指導方法に応じた人材を確保すべきと考えており、小学校教員への研修、あるいは中学校の英語科教員の小学校への配置などと併せて、教員採用選考テストの選考方法の工夫についても検討したいと考えています。

(2) 小学校に英語専科教員を配置するための経費について

〈 松本議員 〉

小学校で英語教育を進めていくには、英語の専科教員の採用が有効であると考えていますが、例えば、各小学校に専科教員を1人配置した場合、費用はどれほど必要なのか。教育長にお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

英語教育の推進に向けた望ましい教員配置の在り方については、国における教科化の動向等を踏まえた検討が必要ではありますが、仮に、粗い試算ですが、府内各小学校に対し、単純に教員を1人追加で配置した場合の経費は約79億円程度です。

(3) 新たな制度を構築する際の現場の声をくみあげるシステムづくりについて

〈 松本議員 〉

外部検定の活用もそうだし、あるいは「入学者選抜制度改善方針」も、調査書の評定に絶対評価を導入することをはじめ、非常に大きな制度改革となっています。

府教育委員会がこのような新たな制度を構築するにあたっては、現場の声を聞いたうえで制度設計をするべきであり、しっかり現場の声を聞くシステム作りが必要と考えますが、教育長の所見をお伺いします。

〈 教育長 答弁 〉

今回の選抜制度改善方針の策定にあたっては、前期入学者選抜の募集人員の拡大等を実施した平成25年度以降の受験者の志願動向を分析するとともに、市町村教育委員会や中学校、高等学校、その他教育関係者など各方面からのご意見を参考にしながら、教育委員及び事務局員が大変長い時間をかけて議論を重ねながら、慎重かつ丁寧に検討を続けてきま

した。

また、府教育委員会では、これまでより、関係主管部課長会や担当指導主事会を定期的
に開催し、市町村と意見交換をしており、緊急を要することや重要な案件については、直
接、市町村教育長から意見聴取を行っています。

今後も、こうした機会を通じて、学校現場や市町村の意見をしっかりお聞きした上で、
施策を実施するなど、機会を逃さず連携に努めていきたいと思ひます。



〈 松本議員 〉

府教委が市教委を通じて意見を聞くときなど、特に、保護者、教員、生徒など、きちん
とそれぞれの主体から意見を聞けるようなシステムづくりが是非とも必要だと考えますの
で、よろしくお願ひしたいと思ひます。

今回、教育に関しさまざまな意見をさせていただきました。

学力課題のある学校は 29 市町村に限ったものではなく、府下の全ての市町村にある。そ
の課題解決のためには、市町村が自由に使える交付金的な財政支援は極めて有効である。

相対評価より絶対評価の方が勝っているが、公平性、公正性の確保が必要である。市単
位、地区単位、大阪府全体で絶対評価の精度を上げる方策を検討すべきである。

以上で私の質問を終わります。

ご清聴ありがとうございました。