

大阪維新の会 大阪府議会議員団
平成 24 年 9 月定例会 一般質問



質問者：[古川 照人](#)議員

1 大都市地域特別区設置法について

(古川議員)

我が会派の代表質問で、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の成立を受けた、法定協議会の早期の設置に関する質問をさせていただきましたが、私からも引き続きこれを掘り下げて質問をしていきたいと思えます。

去る 8 月 29 日、国会において、この法律が成立しました。今年の春以降、

各党からそれぞれ別の法案が提出されていたものを、スピード感をもって、一本化する努力がなされました。最終的に与野党の共同提案となって、議員立法により、このような大きな制度改革が行われたことは、地方自治の歴史に、新たなページを開くものであると思っております。

さらに、法律の公布から6ヶ月以内に施行する、となっていましたところ、特別区設置協議会、いわゆる法定協議会の設置に関する部分については、法律の成立からわずか1か月足らずの9月21日に先行して施行されたところです。こういったところに大阪の取り組みをバックアップしていただいている国の姿勢も感じるわけであります。

そこで、まず、お聞きしますが、今回の法律が、これまでの自治制度、地方制度に関する規定と比べまして、どのような特徴を持っているのでしょうか、大都市制度室長にお尋ねします。

(大都市制度室長)

今般成立した大都市地域特別区設置法の特徴についてお答えします。

これまでの大都市制度は、例えば政令市制度では、人口要件等に従って、全国一律の形で事務配分などを決め、国が大阪市、横浜市などを政令市として指定してきたところです。

これに対して、今回の法律では、人口200万以上という要件に合致すれば、都区制度を基本としつつも、地方の発意に基づき具体的な制度を考えて、国に申請することで、大阪の実情に応じた大都市制度の整備が可能となっています。

具体的には、制度設計における地方の自由度を高め、極力、国の関与をなくすため、事務配分や税源配分、財政調整の3項目のみを総務省との協議項目とし、それ以外の項目については、国への報告のみで、地方で決めることが可能となっているところです。

また、都区制度と異なる事務配分や財政調整の仕組みなどの地方からの提案

については、国は地方と調整し、必要な法改正などの措置を行うこととなっています。

(古川議員)

今回成立したこの法律が、既存制度に囚われることなく、地域の発意で、自らにふさわしい大都市制度を作り上げていくことが可能な画期的な法律であるということがわかりました。

「特別区の設置」という形自体は、現在の都区制度がベースになっているものでありますが、この法律が、大阪からの発意によって国が動かされて成立したものであり、この“国のかたち”そのものを中央集権型から地方分権型に転換するための先鞭となったということは、非常に意義深いことと感じています。

これから、いよいよ「大阪都」の実現に向けた制度設計に入るということで、先の代表質問でも、維新の会として、法定協議会を直ちに設置し、大阪の実情に応じた特別自治区設置の議論を早急に進めるべきである、との主張を述べさせていただきましたが、今後、法定協議会で具体的にどのようなことを議論して、決めていくことになるのでしょうか。

法定協議会で作成することとなる、いわば目指す制度の設計書にあたる「協定書」については、どのような項目について作成する必要があるか、そのためには、どのような作業をしていく必要があるのか、大都市制度室長にお伺いします。

(大都市制度室長)

法定協議会で作成する「協定書」に記載が必要な項目についてですが、法律では、特別区の設置の日や名称、区域、設置に伴う財産処分、事務分担、財源配分、財政調整、職員の移管などについて、法定協議会で議論して決めていくこととされています。

このためには、区割りの議論はもとより、現在、府市で実施している数千の事務事業を、広域自治体と基礎自治体に仕分けし、それに伴う、税源配分、財政調整の仕組みを自ら作り、相当な量の財産・債務の割り振りを考え、具体的な特別区の組織、職員それぞれの配置などを検討していくことが必要です。

これらを踏まえて、法定協議会でご議論いただき、「協定書」を作成して、国との調整を図っていくこととなります。



(古川議員)

これまでのお答えからもわかるように、この法律により、国が全てを決めていたこれまでの大都市制度の仕組みから、ようやく地方自治体自らが大都市制度の具体的な中身を決める仕組みになりました。これは、地域の住民が、自らが住むまちの形を決めていくための“試金石”を手に入れたということであり、これから、その実現に取り組んでいこうとしている大阪に課せられた責任は非常に重大であります。

そして、その具体的な中身は非常に多岐にわたり、膨大な量の検討と作業が求められるということです。これをこなして、具体の制度設計に辿り着くには、速やかに法定協議会を立ち上げ、府市の総力を挙げて全庁一丸となって取り組

んでいくことが不可欠と考えます。

法律が成立した今こそが、中央集権の国の形を変えていく最大のチャンスです。我々の目指す大阪都構想は、大阪をよくしたいという思いはもちろん、国の統治構造を変革するという「大阪から日本を変える」という、強い思いが詰まったものです。法律ができたからには、確実に実現していくことが必要です。

そこで、この法律を受けて、今後、どのように大都市制度改革に取り組んでいかれるのか、松井知事の認識と決意をお伺いします。



(松井知事)

法律が成立し、いよいよ具体的な制度設計の段階になったと認識しています。制度設計にあたっては、府市全庁横断で、「協定書」に盛り込まなければならない多岐に亘る様々な課題を検討していくことが必要です。これらは、かつて経験したことの無い作業であり、膨大な作業量となることが予想され、また、個々の協議には困難を伴うことも多いと思いますが、これを成し遂げるのが私に課せられた最大の使命であります。

私としては、速やかに大阪市・府市両議会と調整して法定協議会を立ち上げ、府市一体、全庁総がかりの体制で取り組んでいくことで、任期中の平成 27 年度には、新しい大都市制度に移行したいと考えております。

(古川議員)

新たな大都市制度の実現には、これからも多くの大変な困難が待ち受けていることとは思いますが、是非とも松井知事が強力なリーダーシップを発揮することで、府市の総力をあげて、新しい大阪の姿を形にさせていただきたいと思えます。

2 発達障がい児（者）への支援について

(古川議員)

我が会派では、発達障がい児者に対する各部局の支援策の内容や連携の状況を把握するとともに、他府県の事例や研究機関などでの取り組みを調査検討するなど、この分野における現状を踏まえて、今後、新たな支援プログラムを策定していくため、この夏に「子ども未来支援プロジェクトチーム」を立ち上げました。

立ち上げてから、まだ1か月半しか経過しておりませんが、この短い期間に、学識経験者と意見交換を行ったり、先進事例の視察を行ったり、様々なケースについて議論を行ったり、頻繁に会合を開催し、精力的に、かつスピード感をもって活動しております。

これまでの検討の中の第一段階として取り組むべきものとして、先の我が会派の代表質問においても申し上げましたが、発達障がい児者に対する支援のあり方に関し、関係部局間及び市町村との連携が不十分な面があることを指摘してまいりました。知事からは、支援の重要性とともに、施策推進のための庁内推進会議を早速立ち上げ、一層連携強化しながら、ライフステージに応じた一貫した支援体制を講じていく旨の非常に前向きなご答弁をいただいたところです。この答弁を受け、これからの府の取り組みを引き続き注視してまいりた

いと考えます。

大阪府においては、以前から、発達障がい児者への支援を「第4次障がい者計画」において最重点施策に位置づけ推進しているとのことですが、これらの具体的な施策については、大阪府はこれまで「大阪府発達障がい者支援体制整備検討委員会」を設置し、ここで、外部の有識者や関係機関の参画のもと、支援方策やその効果検証を実施してきたと聞いております。

そこで、この発達障がい者支援体制整備検討委員会において、これまでどのような検討が行われ、アウトプット、いわゆる施策への反映がどのように成されてきたのでしょうか、福祉部長にお伺いします。

(福祉部長)

「大阪府発達障がい者支援体制整備検討委員会」については、平成18年の設置以降、発達障がい児者支援の現状や課題に関する議論・検討を行い、早期発見・早期療育、啓発、相談・就労支援の充実が重要であるなどの意見をいただいております。

大阪府では、これらの意見を踏まえ、具体的な施策を実施してきたところであり、まず、発達障がい児の療育については、府内6か所の療育拠点施設において、地域の中核として療育支援を行うとともに、地域の社会資源とのネットワーク構築を行うなど、その役割の充実・強化に努めているところでございます。

また、医師等に対する研修を行うことにより、早期発見が可能な体制づくりを進めるとともに、啓発については、府民の発達障がいについての理解を深めるための冊子等を作成し、府内の関係機関へ広く配布してきました。

さらに、「発達障がい者支援センター」を総合的な支援拠点として、身近な地域での相談体制の整備を進めるほか、成人期の就労支援に向けたプログラムを作成し、事業所等に対する普及を図ってまいりました。

発達障がい児者の支援については、さらなる取組みが必要であり、今後とも、施策の充実に努めてまいります。



(古川議員)

大阪府としても、発達障がい児者への支援を行っていなかったわけではなく、しっかりと取り組んでいただいていたと理解します。しかし、これからは、その各種支援策について、更なる充実は勿論のこと、新たな取組みも加えるなどして、個別でなく体系的に整理して、一貫した支援策を構築していただくことが必要と考えます。

大阪府の取組みと並行して、我が会派としても、先ほどの「子ども未来支援プロジェクトチーム」において、来年2月頃をメドに、発達障がい児者に対する支援を体系的に整理し、新たなプログラムを提示したいと考えております。その際に、我々が最も重視していることは、「支援を必要とされている府民、一人ひとりに対して、トータルに切れ目のない支援をいかに提供していくか。」という点であります。

そのためには、各部局がそれぞれバラバラに取り組むのではなく、各部局の連携体制は勿論のこと、各市町村との連携を含め、中長期的な計画のようなものが必要ではないかと考えますが、この点について知事の見解を伺います。

(松井知事)

発達障がい児者に対しては、切れ目のない支援を計画的に進めていくことが必要と考えています。そのため、現在、支援体制整備検討委員会において、これまでの施策の検証と今後取り組むべき施策の方向性を検討しており、年度末までに報告書が取りまとめられることとなっております。

大阪府としては、この報告書で示された内容を踏まえつつ、様々なご意見も伺いながら、中長期的な視点に立って施策を進めるためのプランをまとめることが必要と考えておりまして、その具体化に向け、検討していきたいと考えております。

(古川議員)

切れ目のない支援を実施するためには、生涯を通じて、一貫した相談等の基本的支援のもと、医療・教育・就労等の各種支援を時機に応じて提供していくことが極めて重要です。また、これまでの体制整備については、福祉部が中心となって行って来ていましたが、これからの発達障がい児者への支援については、各部局がバラバラに取組みを進めるのではなく、施策の点と点を結び線に、さらに線と線を結んで面に、というように総合的・複合的に施策の展開ができるよう、部局の垣根を越えた取組みのトータルコーディネーターの役割をぜひ福祉部に果たしていただくことを強く求めておきます。また、市町村との連携についても同様の視点に立って取組みを進めていただきたいと思います。

我が会派といたしましても、引き続き検討を重ねて参りますが、発達障がい児者を含め、支援を必要とされる府民の方々に、真に必要な支援を提供できますよう、府としても全庁あげて最大限の努力をして頂きますよう要望しておきます。

3 少人数学級編制について

(古川議員)

私は、子ども一人ひとりにきめ細かな対応をするためには、子どもの立場に立った少人数学級を推進する必要があると考えています。文部科学省が設置した「公立義務教育諸学校の学級規模及び教職員配置の適正化に関する検討会議」が、つい先日ですが、平成 24 年 9 月 6 日にまとめた報告書の中には「学校現場では、近年、規範意識等の課題とともに、発達障害のある子どもたちに対する適切な指導及び必要な支援を行うことが課題となっている。このため、指導が困難な児童生徒への対応など、学校において教員が子どもたち一人一人に目の行き届いた指導を行うことが一層求められている。」と記載されており、全くもって、私もそのとおりだと思います。国においても同様の認識に立ってきているものとして評価できるものであります。少人数学級にすることにより、学校の先生が子どもと関わる時間が増え、子どもが悩みを相談しやすくなるなど、教員と子どもとの信頼関係もできるのではないかと考えます。

さらに、授業での発言や発表など、子ども一人ひとりの活躍の場が増えたり、教室にゆとりのスペースが生まれ学習環境が向上したりするなど、の効果も生まれるのではないのでしょうか。そこで、少人数学級の取組みについてお聞きしたいと思います。

大阪府教育委員会は、国に先駆けて、平成 16 年度に小学校 1 年生の 38 人学級をスタートさせて以降、学級編制基準を段階的に引き下げ、平成 19 年度からは小学校 1、2 年生の 35 人学級を完全実施していますが、この間どのような効果がみられたのでしょうか、教育長に伺います。

(教育長)

これまで、小学校 1・2 年生の少人数学級編制につきまして、児童の「生活面」「学習面」並びに「保護者の評価」等の観点から検証を実施してまいりま

した。検証の結果からは、生活面におきましては、子ども同士のトラブルが減り、人間関係が良好になるなど、落ち着いて学校生活を送れるようになっていくことが分かりました。

また、学年のスタート時期である1学期の欠席者数が、小学校1・2年生とも導入前に比べ、大きく減少しております。学習面におきましては、少人数化に伴い、個別指導や繰り返し学習等、一人ひとりに対するきめ細かな指導が可能となったことにより、計算や漢字の読み書きといった基礎基本の定着率に向上が見られます。

さらに、保護者からは、「子どもは学校へ行くのを楽しみにしている」「先生は、保護者の相談に丁寧に応じてくれる」など、肯定的な評価を継続していただいております。

これらの結果から、小学校1・2年生における35人学級編制につきましては、一定の効果が認められるものと考えております。



(古川議員)

そのような効果が見られたのであれば、私は、35人学級編制を他の学年にも拡充すべきだと考えますが、仮に学級編制を1学級40人から35人にした場合、新たに教員の増員等も必要になってきます。拡充にあたり、1学年あた

り何名程度の教員の増員が必要で、これに係る費用はどれほどが見込まれるのでしょうか、教育長に伺います。

(教育長)

小学校1・2年生の35人学級編制につきましては、国が措置する教職員定数により実施しているところでありまして、小学校2年生でみますと、今年度は235名、約18億円の人件費となっております。

(古川議員)

大阪府の先駆的な取り組みの影響も十分あったかと思いますが、このような効果が生まれるという中で、国は平成23年度、小学校1年生の35人学級を法制化し、平成24年度は、法改正は見送られたものの小学校2年生を加配措置により35人学級としてきたところであります。

さらに、このたび、文部科学省はさきほど紹介した検討会議の報告を受け、平成25年度からの5年間で小学校3年生から中学校3年生まで35人学級を拡大するという新たな教職員定数改善案を示しました。この定数改善案についての見解をお聞かせください。また、大阪府教育委員会は、35人学級の、他の学年への拡大をどのように考えているのでしょうか。あわせて教育長に伺います。

(教育長)

教職員の定数改善につきましては、これまでから、国に対しまして、中長期的な改善計画の早期の策定について強く要望してきたところであり、このたび、文部科学省におきまして今後5年間の定数改善案が示されたことは歓迎すべきことと考えております。また、その措置された定数の活用に当たりましては、学校や地域の実情に応じまして、地方の裁量により行えることが望ましいと考

えております。

次に、大阪府における少人数学級編制の他学年への拡大につきましては、これまでから、大阪府で実施しております小学校3年生以上の少人数・習熟度別指導の効果検証と併せまして、今後、国の動向を見極めながら、庁内で議論を重ねてまいります。

(古川議員)

少人数学級編制は生活面や学習面でも効果があり、また、先ほど質問した発達障がいのある児童・生徒への対応についても非常に有効であるといったような話も伺っております。取り組みを進めるにあたっては、こうした点も踏まえ、十分な議論と検討をお願いしたいと思います。

4 府立高校の再編整備について

(古川議員)

大阪府教育行政基本条例並びに大阪府立学校条例の、いわゆる「教育2条例」の制定を契機として公立学校・私立学校がお互いに切磋琢磨することにより、各学校が活性化することを期待していましたことから、この4月以降、この条例が学校に、もしくは教員に、どのような影響を及ぼしているのか、私自身、興味を持って注視しているところです。とりわけ再編整備については、生徒や保護者、学校関係者だけでなく、地域の皆さんにとっても大きな関心事項になります。大阪府立学校条例第2条第2項には「入学を志願する者の数が三年連続して定員に満たない高等学校で、その後も改善する見込みがないと認められるものは、再編整備の対象とする。」という規定がございます。

私立学校であれば、生徒が集まらなければ、場合によってはその学校はつぶれてしまう可能性があるため、そこで働く教員は、子供や学校を、あるいは職

を守るために必死になります。これに対し、府立高校の場合は、これまでは特に定員割れしたからといって再編整備の対象にはなりませんでしたが、しかし、今後、この条例によって、定員割れが三年続き、その後も改善見込みがなければ、再編整備の対象となる、ということが規定されました。

そこでお尋ねしますが、条例が施行した4月から半年が経過しましたが、学校現場に何か変化はみられたのでしょうか、教育長に伺います。



(教育長)

条例施行後の学校現場の変化でございますが、平成23年度選抜におきまして、公私間で志願動向が流動化し多くの学校で志願割れを経験したことや、昨年度からの条例をめぐる議論を受けまして、各学校では、学校の特色を広く理解してもらいますため、学校説明会をこれまで以上に実施するなど、広報活動の充実に努めているところでございます。とりわけ、ホームページにつきましては、多くの学校がデザインを一新するなど、中学生にとって一層分かりやすいものとなるよう、工夫を重ねております。

また、中学校訪問につきましては、これまでは校長を中心に一部の教員だけで取り組む学校が少なくなかったのですが、組織的に行う学校が大多数となるなど、取組体制にも変化が生じているように感じております。さらに、本年7

月に実施した「大阪府公立高校進学フェア」におきましては、のべ約 25,000 人も相談者があり、各学校のブースに長蛇の列ができる中で、多くの教員が自校の取組みについて熱心に説明をしておりまして、学校を挙げて情報発信に取り組もうとする様子がうかがわれました。学校現場では、前向きな変化の兆しが出てきているように受け止めております。

(古川議員)

各学校における取組が活性化してきている、努力を始めているということはわかりました。次に、先ほど例に挙げた再編整備に関する条文についての教育委員会の取組について伺いたいと思います。

この条例により、府立高校の再編整備には、「三年連続の定員割れ」と、「その後の改善の見込み」という新たな判断要素が加わったこととなります。そこで、まず、その前提となる募集人員の設定にあたっての明確なルールとなる考え方を教育長からお聞かせいただきたいと思います。

(教育長)

普通科の募集学級数につきましては、これまで各学校の教育活動の充実、活性化の観点から 1 学年 6 から 10 学級程度を基本にしながら、学校の実情に応じて総合的に判断しております。府立高校の再編整備につきましては、これまでの検討内容を 8 月末に「中間まとめ」として公表したところですが、今後の学校規模につきましては、「府立高等学校の将来像」検討専門委員会における議論も踏まえまして適正な学校運営の観点から 1 学年 6 から 8 学級を基本としながら、学校の実情に応じて弾力的に設定することとしております。

今後の募集人員の設定にあたりましては、府内公立中学校卒業生数の推移等を見極めながら、この考え方に沿って検討してまいります。

(古川議員)

再編整備を進めるに当たっては、誰もが納得できるようにするため、特に「その後の改善の見込み」について、あらかじめ明確なルールを作ることが必要だと考えます。

今年の2月議会で私から質問した際には、「具体的には今後検討していく」との答弁でありましたが、その後の検討状況を教育長に伺います。



(教育長)

先ほどの「中間まとめ」におきまして個別校の検討にあたりましては、各学校が果たしている役割や教育内容の特色といった「学校の特色」、公共交通機関の整備状況や高校の設置状況などの「地域の特性」に加えて、3年連続して定員に満たない高校につきましては、「改善の見込み」を踏まえて精査することとしております。

「改善の見込み」の有無につきましては、例えば、志願割れの程度や志願者数の推移とその動向、定員確保に向けた学校の努力などから判断することが考えられますが、3年連続して定員に満たない高校は、平成27年度選抜以降に具体の対象校が出る可能性がありますことから、もう少し時間をかけ、しっかりと検討してまいります。

(古川議員)

現段階では、明確なルールが出来上がっていないということでもあります。あらかじめ、明確なルールを作ることは、条例の恣意的な運用を避けるためにも、ぜひ設けておくべきものです。この条例を効果的に運用するのも、また、これまでと変わらないような運用をするのも、この明確なルール次第になると考えています。せっかく、学校全体で教員の士気が上がったと言いますか、危機感を持ったと言いますか、良い流れが出来つつありますので、この良い流れを止めることの無いように、強くお願いしたいと思います。

また、学校としても、こういった努力をしないといけないのか、その指針と申しますか目標といったものにもなるわけですから、ぜひともしっかり検討していただいて、誰もが「なるほど！」と、納得いただけるように、公平性・透明性のあるものにしていただきますことを強く要望しておきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

これで私の一般質問を終わります。ご清聴ありがとうございました。

