



1 大阪都における特別区の住民自治

<置田浩之議員>

去る8月9日に開催された大阪府・大阪市特別区設置協議会の第6回協議会において、「大阪における大都市制度の制度設計」いわゆるパッケージ案が示され、いよいよ新たな大都市制度の実現に向けた、具体的な制度設計についての議論が本格的にスタートした。新たな大都市制度の大枠の話は今後の協議会での議論に委ねるとして、私からは大阪市域内に新たに設けられる特別区のあり方について、住民自治の充実という観点から質問する。

まずはじめに、パッケージ案の中でも中心となる、新たな広域自治体と特別区の事務分担（案）の特徴は、どこにあるのか。また、この事務分担（案）によって、特別区の区役所が担う業務は、現行の区役所と比べて、どの程度増えるのか。

<府市大都市局長>

府市特別区設置協議会にお示しした、いわゆるパッケージ案についてお答えする。

事務分担（案）の特徴としては、現行法制度にとらわれず、大阪にふさわしい新たな大都市制度の目指すべき姿として、広域自治体と基礎自治体の役割分担を整理したところである。

主な特徴を申しあげると、特別区は、保健所の設置権限も含め中核市並みの住民に身近な事務を担うこととしている。また、政令指定都市権限であっても、住民に身近な児童相談所の設置や小中学校の教職員人事権などの事務を担うこととしている。さらに、都道府県の権限であるパスポート発給の窓口事務等についても、住民の利便性を確保する観点から、特別区が担うこととしている。

一方、広域自治体については、大阪都市圏の発展の観点から、統一的・広域的な対応が必要なまちづくり、都市基盤整備や、大阪全体の安心・安全に関わる事務などを担うこととしている。

こうした考えで役割分担を整理した結果、区役所の業務は、現行の行政区での228事務から、特別区では1,676事務へと、約7倍に増加する。

<置田浩之議員>

新たに設置される特別区の区役所業務が、大幅に拡充されるということは理解した。

大阪都における特別区の業務は、現行法では政令市の権限である教職員人事権や児童相談所の設置を担うなど、東京都の特別区が担っている業務を大きく上回ることになる。東京都の特別区よりも一層、基礎自治体の機能・役割を充実させた、いわば大阪オリジナルの「特別区」を新たに創設しようとするもので、これまでの地方自治の歴史上存在しなかった、大都市制度の新たなモデルといえるものだと考えている。

一方で、従来は大阪市内24の区役所で実施されていた住民に身近な業務が、5から7の特別区に集約される。このことで、住民に身近な業務を担っている区役所が距離的に遠くならないか懸念する声もある。

区役所が担っていた住民に身近な業務について、パッケージ案ではどう示しているのか。

<府市大都市局長>

パッケージ案では、住民の利便性を確保するため、特別区には、区役所の本庁に加え、現行の行政区単位を基本に支所を設置することを示している。

特別区の支所では、住民票の写しの発行や、区税の収納、国民健康保険等の窓口

業務に加え、福祉事務所や保健センターの業務など、直接住民の暮らしに関わる業務を実施することとしている。

一方で、現行の区役所業務のうち、企画部門や内部管理などの業務については、特別区の区役所本庁に集約することとしている。

<置田浩之議員>

特別区設置の後も、現在ある24の区役所は、区役所または支所として、いずれにしても今までどおり住民窓口として残るということであり、住民が行政サービスを受ける上で今よりも不便を強いられることがないと理解できた。

2 パッケージ案におけるあいりん対策

<置田浩之議員>

私の地元大阪市阿倍野区は、日本一の高層タワー「あべのハルカス」が来年春の全面開業を控え、周辺の地価が急上昇している。また、もともと阿倍野区は全国でも有数の文教地区として有名であり、常盤地区には教育熱心な子育て世帯が流入し、マンションの建設ラッシュが続いている。阿倍野はこれからの大阪の成長をけん引する大きな役割が期待されている。

これとは対照的に、阿倍野区に隣接する西成区あいりん地区は、大阪のマイナスのイメージを象徴するエリアといえる。「かつて暴動が起こった危険な街」「路上生活者のテントが立ち並んでいる汚い街」など、このあいりん地区に対するマイナスのイメージが、西成区や大阪市、さらには大阪という街全体に対するイメージを不当に貶めていると考えている。

あいりん対策については、現在、国、大阪府、大阪市がそれぞれ役割分担を行いながら実施していると聞いている。まずは、あいりん対策について、パッケージ案の前提となる現状の役割分担がどのようなものなのか。

<府市大都市局長>

あいりん対策に関する現在の役割分担については、国が日雇労働被保険者手帳の発行など労働・福祉に係る総合的な対策を、大阪府が西成労働福祉センターでの無

料職業紹介などの労働対策を、大阪市が更生相談所での自立支援事業の実施など福祉対策を中心に実施しているところである。

また、大阪社会医療センター事業や、年末年始の臨時宿泊所を運営する越年対策事業など、労働・福祉の両面にかかわるような事務については、府市が連携して実施しているところである。

<置田浩之議員>

現在、大阪府・大阪市特別区設置協議会において議論されているパッケージ案では、新たな大都市制度移行後、このあいりん対策についての事務は広域自治体が担うこととされている。そこで府市大都市局長に伺うが、パッケージ案におけるあいりん対策の事務分担は、どのような考え方に基づくものなのか。

<府市大都市局長>

我が国最大の日雇労働者のまち、あいりん地域については、仕事を求め、全国各地から労働者が流入してきた経過があり、高齢化の進展、求人数の減少、生活保護受給者の増加など、近年、地域を取り巻く環境が大きく変化している。

山積する課題は、一地域にとどまらず、全国レベル、かつ、大都市特有のものと認識している。

そのため、現在府が実施している労働対策に加え、あいりん地域に係る事務の中でも、先ほど申しあげた大阪社会医療センター事業や越年対策事業、大阪市の「あいりん日雇い労働者等自立支援事業」などについて、特別区の事務とするのではなくて、広域自治体の総合調整のもと、地域の実情に精通した特別区と連携しながら事業を実施するという方向でパッケージ案を示した。

<置田浩之議員>

あいりん地区は現状においても深刻な状況にあるが、この先10年、20年の間にさらに急速に危機的状況が進んでいくことが予測されている。

鈴木亘 大阪市特別顧問による人口予測では、あいりん地区の人口は今後大幅に減少し、2010年ころには約2万2000人だった人口も、2035年には約7800人まで減少するとされている。

また、あいりん地区の高齢化率についても、2010年現在では42%のところ、

2025年には約6割にまで上昇していくと予測されている。

平成の不況入り後、あいりん地区の日雇労働市場の規模が急速に縮小する中で、それに代わりあいりん地区の経済を下支えしてきたのは、今や住民の四割にも上る生活保護受給者の生活扶助費や住宅扶助費、さらには特別清掃事業等の公費支出であった。ところが、前述したように、生活保護や特別清掃事業の対象者の高齢化や人口減少に伴い、こうした公費支出が急速に減少していくことは確実である。このような人口急減、公費急減により、この先10年、20年で、この地区にある簡易宿泊所や商店街などの廃業、倒産が一気に加速していき、地価下落もさらに深刻となっていくという極めて危機的な状況になることが予測される。

この地区の抱える以上のような課題は、大阪市だけで到底解決できるものではなく、広域自治体である大阪府の果たすべき役割が、今後ますます必要と考えている。東京都にも、あいりん地区同様の問題を抱えた山谷地区があるが、地元区である台東区、荒川区とともに、3年ごとに「東京都山谷対策総合事業計画」を策定し、就労対策と福祉・保健医療対策を連携させた施策を展開していると聞いている。東京都という広域自治体がこの問題に対して前面に立って、予算を投入し、施策を主導的に展開しているという点が、いまの大阪の現状と大きく異なる点である。

あいりん地区は大阪全体が抱える課題の縮図であり、あいりん対策は大阪再生の「センターピン中のセンターピン」である。多くの住民が、この地区の街並みが正常化されることを望んでおり、特にあいりん地区に隣接する私の地元阿倍野区の住民は、あいりん対策を切望している。

あいりん対策にかける知事の思いをお聞かせいただきたい。

<松井知事>

あいりん対策は、労働、福祉、健康など、広範囲にわたる施策を総合的に組み合わせる必要がある。新たな大都市制度のもとで、国、特別区と連携・協調しながら、広域自治体としての役割をしっかりと果たしていく。

私としては、大阪の課題に対応し、広域自治体と特別区が力をあわせた施策展開が見込める事務分担（案）をお示しできたと考えている。

議員からいろいろお話があり、結局いままで、このあいりん地区、西成区に大阪のマイナスの部分の閉じ込めてきたところが、一番の問題だと思っている。まさに大阪市という行政体の中で、西成区が非常に遠かった。西成のことをしっかりと決定できる、

そして西成を間近で、身近でそういうことを変えていける、そういう役所組織が必要であると考えている。

まさに、さきほど例に出された山谷についても、東京都の地元の基礎自治体が、日々状況を精査し、山谷地区をどうすれば変えていけるのか、どうすれば若い世代がどんどん入ってきて、まちの活性化を取り戻せるのか。身近な行政が、その地域の現状をしっかりと把握し、その問題点を解決していく、というのが重要である。そして広域自治体としては、その取り組みを全面的にサポートしていく。これが一番、これからあいりん地区を変えていく、まさに阿倍野区と並ぶ地域にしていくための手段と思っている。



3 公設民営学校

<置田浩之議員>

本年9月11日に大阪府・大阪市から国に対して示された「国家戦略特区プロジェクト提案」の中において、公設民営学校について、中高一貫校新設型の公設民営学校、既存の小中学校で実施する公設民営学校、国際バカロレア認定を受ける公設民営学校、3つのタイプの提案がなされている。

このうち、国際バカロレア認定校は、いわゆる「インターナショナルスクール」と呼ばれる学校が非常に多くなっている。また、これらの学校は、学校教育法第1条に基づく学校（1条校）ではなく、各種学校が多くを占めている。

今回府市が提案している公設民営学校については、文部科学省において、「公立学校教育は設置者である地方公共団体の「公の意思」に基づき実施されるものであること」、「入退学の許可や卒業の認定等の公権力の行使と日常の指導等が一体として実施されるものであること」から、これを民間に包括的に委託することは困難であるという、いわゆる設置者管理主義を主張し、これまでの特区においても何度も議論がある中で、小中学校の公設民営学校については実現してこなかった。

今般の公設民営学校にかかる提案は、大阪市が中心となって提案し、府としては後押しする立場と考えるが、この設置者管理主義という国の岩盤規制をどのように突破し、それを大阪の成長にどのように繋げようと考えているのか。

また「公設民営学校」については、公立学校の管理運営を民間に委託することにより、従来の公立学校ではできなかった、何ができるようになるのか。また、どのような効果が期待できるのか。

<松井知事>

大阪・ひいては日本の成長のためには、世界に打って出るグローバルな人材の育成や、高度人材の子弟の教育ニーズに応えることが急務であり、このため府市において、民間ノウハウを活用した公設民営学校は有効な手段であると考え、この提案を行った。

公設民営学校は、これまで実現していない岩盤規制であるが、学校以外のほとんど全ての公共施設が民間運営委託を認められていること、設置者の管理主義を特区で緩和をして、民間活力を導入し、選択の幅を広げることで、より教育の効果を上げること等について、国に粘り強く訴え、特区における公設民営学校の実施がトップダウンで決断されるよう取り組んでまいらる。

<教育長>

1つめは、公設民営化をする際に、たとえば、進学に対するノウハウや効果的な学習方法に対するノウハウを持っている塾や予備校を直接的にこちら側に取り入れるということも可能である。あるいはNPO法人で、極めて不登校生徒に対する指導で効果をあげているNPO法人などもある。その目的に応じて、民間のノウハウ、技術を上手に取り込めるといった効果が期待できると考えている。

それからもう1点として、今年、松井知事と一緒にアメリカを視察した際、教育委員会として別行動をとって、アメリカの公設民営の学校に行き、かなり時間を取って

いろいろ研究した。

その中で一番印象に残っているのが、アメリカの公設民営学校では、一定の期間の間に一定の目標を達成するということを約束して学校を作っていた点である。先生、学校長、保護者、地域の人々、生徒が同じ方向を向き、一つの運命共同体になって教育改革に取り組んでいた。

興味深い例の一つとして、いい先生を選ぶため自分たちで先生をリクルートするのだが、最終面接である模擬授業の評価者の中に生徒を入れていた。やはり受益者である生徒がこの先生に来てほしい、という人を取り込んでいく。こういう発想は運命共同体ならではの発想だ、という印象を持った。

であるので、すべての関係者が一丸となって団結できる、そういう効果も期待できると考えている。

今後とも公設民営学校について研究を進め、前向きに取り組んでいきたいと考えている。

<置田浩之議員>

今般の国家戦略特区の提案において、公設民営学校を提案したのは大阪だけのことである。しかも新聞報道によると、文部科学省は公設民営学校の設置に前向きとのことであり、関連法案は秋の臨時国会で成立のうえ、早ければ年末にも特区指定される可能性もあるとのことである。知事においては、ぜひ市長と協力し、この国の岩盤規制を打ち破って、大阪に全国初の公設民営学校を設置していただきたい。

今般、府市が提案している「国際バカロレアの認定を受ける公設民営学校」の設置というのもまた、日本の英語教育に風穴を開ける可能性を秘めていると考えている。

これまでの日本のインターナショナルスクールと呼ばれる学校の多くは、各種学校として自由にカリキュラムが組める反面、授業料も高額になる傾向にあり、一部の裕福な家庭の子女しか通うことができなかった。これが公設民営のインターナショナルスクールということになれば、教職員人件費などで国の財源措置が見込まれ、生徒らもずっと安い授業料でインターナショナルスクールに通うことが可能になるかもしれない。1条校ということになると学習指導要領に縛られるため、国際バカロレアのカリキュラムを実施する関係上において、学習指導要領の一部免除が認められるかどうかなど、今後の課題もあるが、実現すれば、高校卒業後に東京大学や京都大学を目指すのではなく、ハーバードやイエールなど海外の4年生大学を直接目指す高校生が、

日本にたくさん生まれてくるかもしれない。特区認定を受けることができた際は、国際日本人を育成するにふさわしい魅力的な学校となるよう、教育委員会として、ぜひ制度の中身を詰めていただきたい。

4 授業アンケートの教員勤務評定への反映

<置田浩之議員>

最後に、わが会派の代表質問でも取りあげた、授業アンケートの教員勤務評定への反映について伺う。

今年度から、生徒または保護者による授業アンケート結果を用いた教員評価の取組みがスタートすることとなった。授業アンケートの結果は、教員評価の際に踏まえるべき要素であり、教員評価に直結するものではないということは認識している。

しかし、授業アンケートの結果をどのように踏まえるかは、校長の自由裁量に委ねられており、実際にどのように活用されるのかについては、非常に分かりにくい制度となっている。

昨年度における府立学校教職員の人事評価結果の分布は、一番上のSSランクが2.1%、全体の50人に1人となっているが、低いランクであるBランクは100人に1人いるかいないか、そして最低ランクのC評価は実に10,000人に2人という数字となっている。絶対評価では差がつかない状況は明らかである。

わが会派の提案をうけ、知事から提案された大阪府立学校条例では、その第19条において「教員の勤務成績の評定」を定めている。そして3項では、「前項による授業に関する評価は、生徒または保護者による評価を『踏まえるものとする』」とされている。

この「踏まえるものとする」という文言は、非常に日本語的、非常に微妙な文言だと思うが、これでは生徒・保護者による評価が、一体どこまで教員の授業評価に反映されるのか分からない。

この条例の規定を踏まえ、今年2月に「評価・育成システム 手引き」が改訂され、「授業力」評価票が定められた。

「授業力」評価票は、大きく「生徒又は保護者による評価」と「授業力評価」に分かれている。

授業アンケートの部分については、アンケートの結果を「特段に高い結果・標準的な結果・特段に低い結果」の3段階に分類している。

そして授業力評価の部分について、まず「授業観察評価」、これは校長が教員の授業を観察するという評価として三段階で評価している。そして「職務行動評価」として、具体的に校長の指導を受けた教員が、どのように行動に移したかという職務行動評価について3段階で評価し、最終的にこの「授業力」評価が5段階で評価されることとなっている。

私が問題としたいのは、「授業力」評価については、さきほど言ったアンケート結果というのは評価要素には入っておらず、あくまで校長による「授業観察評価」と「職務行動評価」を総合して決められることとなっている。アンケートの結果は「授業力」評価をするうえでの参考とされるのみとなっている。

私は授業アンケートの結果は、授業力評価をするうえにおいて「授業観察評価」「職務行動評価」と並ぶ、ひとつの評価要素として大きく反映させない限り、絶対評価の弊害は避けられないものとする。少なくとも授業アンケートの結果を教員評価にどの程度反映すべきなのか、何らかの基準が必要ではないか。

<教育長>

前提として、直接の受益者である生徒・保護者のアンケートを教員評価に考慮していくことは、非常に重要だと考えている。

現状は、授業アンケートを踏まえるということであり、極論すれば1%しか考慮しないということもありえるし、99%考慮するというのも理論上はありうる体裁になっている。

実際に私も現場にいたが、各学校の校種、こういう目的で設置されているとか、今地域からこういうことを求められているというニーズも違い、同じ学校の中でも、教科ごとでも、先生に期待されるものは変わってくる。それから授業に期待されているところと、それ以外のいろんな活動、仕事が先生にはあるため、それによっても各先生の評価というのは変わってくる。であるため何%というような数字を決めて評価に入れよ、というのは、ちょっと難しいと思っている。

今は、授業を学校長、教頭が見たり、いろんな先生のパフォーマンスを基礎づけるデータを集めて、総合的に評価していただくと。そういう形で各学校の学校長の評価力を信頼して動かしている。

今年の評価結果が来年、平成26年5月ごろ明らかになるので、その時点で実際の授業アンケートと各学校の校長による評価が適正な相関関係を持っているかということは、きちんと検証していきたいと考えている。その結果、うまくいっているということであれば、このまま進めてよいし、そこに改善の余地があるのであれば、一定の数値をひとつに決めることは無理と思うが、なにがしかのガイドラインをもう少し掘りさげていかなければならない。そういう事態が生ずるかもしれないと考えている。

<置田浩之議員>

教育の「受ける側」である生徒や保護者の意見は十分に尊重されるべきであって、軽んじられるようなことがあってはならない。「授業に関する評価」を行うにあたっては、校長は授業アンケート結果を重く受け止め、教員評価にしっかり反映すべきであると考えている。

授業アンケートを導入した新たな仕組みのもとで行われる本年後の教員評価が、授業アンケートの結果を正しく反映したものとなっているか、来年度、しっかり検証していただくよう、教育委員会に強く求めておく。