

2009年度9月定例会の一般質問を通告の順に行います。

本題に入ります前に、このたびの選挙で国民の皆さんは、勇気をもって「政権交代」を選択され、その結果、京都6区はやまのい和則をはじめ、民主党へ圧倒的な議席をいただいたこと、心から感謝申し上げます。

これは「国民の生活が第一」とした「民主党・マニフェスト」を選択していただいたものと受け止め、民主党宇治市会議員団として、厳粛な覚悟を持って、その責任の一端を果たしていく決意でございます。

それでは、通告の順に質問に入らせていただきます。

1.宇治市第5次総合計画について

(1)基本理念について

総合計画とは、改めて申すまでもなく、福祉・都市計画・環境・産業・教育など、自治体で行う、それぞれの分野の仕事を横断的にとらえた計画であり、自治体の最上位の計画と位置づけられます。

宇治市でも次期総合計画の策定作業が今まさに本格化しようとしています。

次期総合計画の策定にあたり、総合計画といえどもPDCAサイクルに従い、第4次総合計画の期限までの達成に向け努力しつつ、検証作業も進めなくてはなりません。その上で、新たに宇治市の目指すべき未来像を定め、その実現のためにやるべきことを明らかにしていく、当然ながら社会の変化に対応し、且つ市民の皆さまに分かり易い内容とする必要があります。

その際、最も重要な事は、揺ぎ無い「基本理念」を打ち立てることであると考えます。

これから、総合計画審議会で論議を積み重ね決めることになると思いますが、久保田市長の考える次期総合計画の基本理念とは、どのようなものが相応しいと考えておられるのか、ご所見を、お尋ねいたします。

【答弁 1問目】

第5次総合計画の基本理念についてのご質問にお答えいたします。

第5次総合計画につきましては、本年8月に開催された総合計画審議会において、諮問を行ったところであり、具体的な内容等につきましては、今後、審議会の方でご審議をいただくこととなっておりますが、現時点で私が考える、総合計画についての所見を申し述べさせていただきます。

総合計画は市政運営の指針であり、その計画期間だけでなく、20年、30年先の将来にわたって、本市の理想、あるべき姿を見据え、中・長期的にどのように取り組んでいくのかを明らかにしていく必要があると考えております。

しかし、百年に一度ともいわれる世界同時不況の発生や人口減少社会への転換、また、政治面においても2大政党を中心とした政治体制など、これまで我々が経験したことのない、社会環境の転換期を迎えており、将来見通しが非常に難しい状況でございます。

こうした中であって、総合計画の基本理念、コンセプトは、いつの時代にあっても変わらない普遍的な思想を中心に据えていく必要があると考えており、一つには、市民が住み良さを実感できる「ふるさと宇治」の創造、二つには、市民がお互いに思いやりをもった、心が通い合う地域社会の実現、三つには市民の皆様にご責任を持ってサービス提供を行うための財源の確保の手立てとしての聖域無き行政改革が基本的なコンセプトではないかと考えております。

【質問 2問目】

総計審前のデリケートな時期での抽象的な質問にも関わらず、丁寧にお答えいただきありがとうございます。

「いつの時代にあっても変わらない普遍的な思想を中心に据えていく必要がある」という基本理念の本質的なスタンスには全くの同感です。

これは先の代表質問でもお尋ねいたしました。今、各級選挙でマニフェスト型選挙が行われています。改めて、有権者との契約と言われている、マニフェストの意味・意義についての議論はいたしません。4年に一度選挙で選ばれる首長にとって、その選挙の際、有権者と結んだ契約＝「マニフェスト」と、自治体の最上位計画「総合計画」とは矛盾があってはならず、首長選挙毎に「総合計画」は見直す必要があります。つまり、「マニフェスト」と「総合計画」は、関連付けることで、より実効性は高まります。

しかし、宇治市の場合、市長任期と総合計画の(策定)実施期間にはズレが生じています。

そこで、キリが良いだけでさしたる根拠の無い、総合計画の10年という期間を、市長任期へ連動可能な、8年ないし12年に変更する方が理にかなっていると思いますが、市長の考えを、お尋ねいたします。

また、今回策定にあたり、従前の総合計画策定時とは社会状況が大きく変わっているという事を忘れてはなりません。特に、出生率が1.2前後の低いレベルで推移しているということから人口減は確実であり、よほどのことが無い限り、税収減を前提にした計画にしておく必要があります。また、国と地方、合わせて800兆円を超える借金は、人口が減った結果、一人当たりの負担金額は増えようと(将来の)日本国民が返していかなければなりません。

このような社会状況下、今まで財源についてはほとんど考慮されず、夢や願望を随所に散りばめ、実現が極めて困難な内容まで羅列した従来型の総合計画から、必要度に応じた施策の「選択と集中」への発想の転換が必要だと考えますが、市長のご見解を、お尋ねいたします。

【答弁 2問目】

総合計画に関するご質問にお答え致します。

総合計画の計画期間について特に定めはございませんが、10年程度とする場合が一般的に多いと考えており、本市でも第2次総合計画を除いて10年といたしております。

計画期間を市長任期にあわせた8年または12年としてはどうかのご提案でございますが、例えば、市長が計画期間中に変わる可能性があること、また、これまでから総合計画の策定には2年程度要しており、市長任期と一致させることが困難であるなど課題はあるものの、市長のマニフェストと総合計画に基づく行政政策が合致しておれば、市民理解を得やすくわかりやすいなどのメリットもあると考えております。

また、総合計画の構成について、本市の政策、施策を全て網羅したものから、「選択と集中」によるメリハリのあるものにしてはどうかのご提案でございますが、第5次総合計画では、市民の皆様方によりわかりやすい、より手にとっていただきやすい工夫が必要であると考えております。

ただ今、議員からご指摘いただきました点につきましては、行政内部におきまして十分検討したうえで、総合計画審議会に諮ってまいりたいと考えておりますので、ご理解を賜りたいと存じます。

【質問 3問目】

頂いた答弁は十分理解出来るものでございました。対応の程、よろしく願いいたします。

(2) 地方分権からの地域主権について

第5次総合計画策定で、ポイントとなるのは地方分権・地域主権を念頭においた、「市民参加型の特色あるまちづくり」ではないかと考えています。

新政権の目指す、「地域主権国家」では、基礎的自治体のあり方が問われています。

つまり、国と地方の役割、官と民との適切な役割分担の実現は、(行政)公共サービスの在り方を問い、市民自らがまちづくりに参加し、公共的活動を担う或いは担いたくなるような仕組みづくりが必要となります。

具体的には、「市民参加による市民本位のまちづくり」の考えの下、様々な機会を通じてより多くの市民にまちづくりに対しての提言の場を設け、頂いた提言を施策に反映させる仕組みであると考えます。

民主党のマニフェストでは、地方分権に関して「基礎的自治体」の役割を明確にし重視する旨のことを約束していますが、今まで「地方分権改革推進委員会の勧告」は、たな晒しにされてきました。

1996年12月、国に設置された地方分権推進委員会から、第1次勧告が出されて13年目を迎えようとしています。この第1次勧告が出された時、私はまだ議員ではありませんでしたが、その数年前にベルリンの壁が崩壊したときと同じようなショックを受けました。というのが、やはり今まで常識だと思ってきた税制、「シャープ勧告(1950年)」が、約50年ぶりに変わるかもしれないということや、

それまで地方自治が行ってきた仕事は殆ど「機関委任事務」であったが「法定受託事務」と「自治事務」に割り振られ、形だけでも国と地方の関係が対等になり地方自治体、自らの判断で独自のまちづくりに取り組める。それは住民自治につながるべき分権だと友人達と語り合い、「宇治市まちづくり委員」へ応募したことを覚えています。

しかし、その後、これが地方分権だと実感できることは少なく、国の制度変更で翻弄されてきたのが現状だと思います。過去何度か、地方分権に関する質問を行ってきました。今回の政権交代により、真の地方分権・地域主権へ向け大きく進展することが予想されます。政治姿勢も含め地方分権についてのお考えをお尋ねいたします。

【1問目、答弁】

地方分権に対する考え方についてのご質問にお答えいたします。

私の地方分権に対する考え方は、身近な行政はできる限り身近な行政機関で実施するという「補完性・近接性の原理」に基づいて行われるべきものであると考えております。

そのためには、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、国と地方が担う事務と責任に応じた税財源の適正化を図り、地方が自らの意志によって地方行政を決定できるようなしくみを構築することにあると考えております。

しかしながら、現在の地方自治制度がそのような地方自治体の自立した活動を保証できるものであるかどうかということをお考えすると、残念ながら私の理想とは大きくかけ離れているというふうに思っております。

現在、第二期地方分権改革が進められ、地方分権改革推進委員会から基礎自治体への権限移譲の見直しなどに関する「第1次勧告」、国の出先機関の見直しなどに関する「第2次勧告」が、また、義務づけ・枠付けなどに関する「第3次勧告」が行われたところでございます。

今後、地方税財政に関する「第4次勧告」が行われ、その後、「地方分権改革推進計画」の閣議決定、新分権一括法案の国会提出が予定されておりましたが、今般の政権交代により、これまで進められてきた地方分権の動向についても、どのように進められていくのか不透明な状況でございます。

民主党のマニフェストにおいても、中央集権から地方主権国家を目指すとされておりますことから、その時期や手法等については、現段階では明らかになっておりませんが、これまで以上に地方自治体の役割が大きくなるものと期待しておりますので、ご理解を賜りたいと存じます。

【2問目】

地方分権について、「現実が市長の考える理想と大きくかけ離れている」とのご答弁を頂きました。少し視点を変え、まず、地方分権は、国がやれと言うからやっていくのか、それとも、地方にとって何らかのメリットがあると思うから、必要だとお考えなのかお尋ねいたします。

2点目に、市長の考える本市の「じりつ」、そして、自分で律する「自律」、それから、自分で立つという「自立」に必要な要素とは何だとお考えになっているのか、お尋ねいたします。

3点目に、市長の考える地方自治体の未来像とは、どのようなものをイメージされておられるのかお尋ねいたします。

4点目に、地方6団体による新地方分権構想検討委員会というものが、2006年11月30日に、「第2期地方分権改革とその後の改革の方向」、「分権型社会ビジョン(最終報告)」を発表いたしました。

この報告の中の第5章を、重要な点なので紹介しますと「地方分権改革が進まない最大の理由は、権限と財源を頑なに守ろうとする霞ヶ関中央省庁の厚い壁であるが、地方分権改革が国民・国会の理解を得られていない、これらの理由を1つずつ丁寧に取り除いていくことが、地方分権改革に弾みをつけることになる。

まず、こうした現実を地方は十分に認識をする必要があり、首長や地方議会の中には財政上の格差拡大を懸念するあまり、さらなる税源移譲を望まないような発言や、税源移譲を伴わずに権限の移譲だけが進むことを危惧して、権限の移譲を望まないような発言も一部に見受けられるが、将来を見据え、また地方全体を見渡した上で、多少の我慢をしてでも歯を食いしばり地方分権を進めるといった覚悟こそ、首長や地方議会は前面に打ち出すべきである。」という記述があります。この内容について、市長のご所見をお尋ねいたします。

【2問目、答弁】

地方分権のメリット・デメリットについてのご質問にお答えいたします。

地方分権を進めていくメリットといたしましては、身近な行政課題については、身近な行政機関で決定することができ、地域の実情に応じた、柔軟で効果的な対応が可能になることとございます。

一方、デメリットといたしましては、一律的、集中的に取り扱うことにより、事務及び人員体制の簡素化が図れていたものを、それぞれの地域へ分散することにより、複雑で多様な対応が必要となり、非効率的になることではないかと考えております。

こうした課題はあるものの、住民主権、地域主権の観点から、本来、あるべき地方自治体の姿に変えていく必要があるため、財源と権限の移譲を求めていくものでございます。

次に、地方の自立に関するご質問にお答えいたします。

地域が自立するとは、すなわち、地域住民が健康で快適な暮らしを送ることができる社会システムの構築及びその運営を行うことにあるのではないかと考えております。

そのため、一つには、地域住民のニーズを的確に把握し、把握したニーズを分析し、行政の果たすべき役割を踏まえた施策を構想し、そしてその構想を着実に実現させることのできる「人材の育成」が重要であると考えております。

二つには、こうしたシステムを継続させていくためには、何よりも安定的な「財源」の確保が必要であると考えており、この「人材」と「財源」の二つが重要な要素となるのではないかと考えております。

次に、地方自治体の未来像についてのご質問にお答えいたします。

私の理想とする地方自治体の未来像は、地域住民が自らの意志によって地方行政を決定できるようにしくみが構築され、住民と事業者、そして行政がそれぞれの役割を担い、住み良さが実感でき、心が通い合う地域社会の実現であると考えております。

次に、地方分権を進めていくうえでの首長の覚悟についてのご質問にお答えいたします。

地方全体の将来を見据えるならば、多少の痛みはあっても、地方分権を進めていくべきであるとの考え方には、同感でございますが、その痛みを乗り越えれば、地域住民の福祉がさらに増進されるということがなければならぬと考えておりますので、ご理解を賜りたいと存じます。

【3問目】

第5次総合計画策定にあたり、今回、議会より総計審委員として送って頂きました。

思い起こせば、10年前の第4次総合計画策定時、市民公募された「市民まちづくり会議」へ応募し、委員としての参加が叶いましたが、私自身の力不足もあり、まちづくりへの想いを総合計画に反映出来なかったことが、今でも残念でなりません。今回、総計審委員としてある意味、リベンジする機会を与えていただいた事に関係者の皆さまには心より感謝し、全力で取組む所存であります。

最後に、地方分権改革推進委員会事務局長であった宮脇 淳（みやわき あつし）氏が日本総研時代に書かれた論文、「地方分権から地方主権（私は地域主権と読み替えて）」を紹介してこの項の質問を終わります。

日本は今、大きな試練の時を迎えている。その試練とは、戦後50年をかけて築き上げてきた既存システム全体が、経済・社会の成熟化や国際化の進展等大きな時代のうねりのなかで、深刻な制度疲労を起こしていることである。これまでに経験のない苦境を乗り越え、次の新たなステップである「活力ある高齢化社会」、「国際社会に開かれた日本」に生まれ変わっていくためには、「創造的自己改革」に取り組んで行くことが求められる。

この「創造的自己改革」を実現するため、地方分権の推進は根本命題となっている。今日直面している様々な制度疲労は、戦後のシステム全体を支えてきた中央集権自身の制度疲労ということができるからである。

～《中略》～

地方主権を確立する地方行財政の具体的構図を描くため、まず国と地方の関係について根本的に検討しなければならない。行政サービスの供給に必要な財源をどのように調達し配分するか「財源配分の問題」、行政サービスの分担を国と地方の間でどう配分するか「事務配分の問題」の検討である。

財源配分については、具体的には個別補助金の補助率を低下させ交付税の交付率の上乗せ等を図ること等により一般財源の強化を行うと同時に、自主財源の拡充を行うこと、地方債

市場を育成すること等があげられる。また、事務配分では、機関委任事務の削減に加え計画事務に対する実質上の制約をなくすことが必要となる。

以上のような改革等を通じ、原則自由の地方行政を確立、地方を主体とした行財政システムを生みだし「地方の飛躍」を実現することが「地方主権」であり最終的なまちのあり方である。

2.宇治市人材育成計画について

(1)人事行政の役割について

少し具体的に、現状について質問したいと思います。

まず職員に求められる能力は、多様化しているということは、いろいろな場面で語られていますが、地方分権推進の中、人事行政の役割について再考されてきたのか、そうであれば、具体的にどのような内容で行われてきたのか、お尋ねいたします。

次に、その入り口である職員採用試験は、どのように改善されてきたのか、合わせて自治体職員としてどのような人材を求めているのか、お尋ねいたします。

3点目、人材育成は、どのような目的の下、何のために、また、どんな職員に育ててほしいと考え、研修を行い、さらにその研修の評価はどのような基準で行っているのか、お尋ねいたします。

4点目、団塊世代の大量退職時代を迎え、具体的にはどのような対策を取っておられるのか、お尋ねいたします。

【1問目 答弁】

職員の人材育成に関する質問にお答えを申し上げます。

本市では、人事行政の役割を遂行するために、宇治市人材育成計画及び同実施計画に基づきまして、政策形成能力や法務能力の向上に向けた研修の充実や、若手の職員においては採用から10年間で異なる3つの分野を経験できるジョブローテーションを実施し、職員の適性を把握し、将来的に適材適所の職員配置の推進を図り、職員の能力が最大限発揮できるよう努めているところでございます。

今後におきましても、市民ニーズにお応えをしてまいりますために、職員の能力、資質の向上に向けた取り組みを進めてまいりたいと考えているところでございます。

次に、職員採用試験についてでございますが、平成16年度から、社会人の経験などの多様な人材の確保と年齢の平準化を目指すため、年齢制限を3歳拡大し、29才まで受験可能とし、一般事務職においては平成19年度から人物重視の採用となるよう面接試験を2回から3回に増やしたところでございます。

次に、人材育成の目的につきましては、行政サービスの担い手である職員が、市民ニーズに対し、市民満足度の高い行政サービスを提供できるよう、個々の職員が明確なビジョンをもって意欲的かつ組織的に業務を精励するためであると考えているところでございます。

次に、研修についてでございますが、チャレンジする職員、コミュニケーション能力の高い職員、市民との協働ができる職員の育成を目指すことを重点に置いているところでございます。また、研修の評価基準についてでございますが、現段階においては、受講者に対して報告書の提出及びアンケート調査を実施し、今後の研修に活用している状況であり、研修による成果や効果の評価が直ちに測定しにくい中にありましても、その評価方法については引き続き研究してまいりたいと考えておりますので、ご理解賜りたいと存じます。

最後に団塊の世代の大量退職の対策についてであります。現実としては、団塊の世代という時代を担ってきた層の大量退職による組織への影響は、あまりにも大きいことから、組織の維持継続に十分配慮した人事行政を行っているところでございます。重要な課題となっているベテラン職員が持つノウハウの継承につきましては、ベテランを含む管理職等を対象にコーチングを初めとした部下育成のための研修を実施し、それを踏まえて、日常業務における後進の指導育成に重点的に取り組んでいるところでございます。また、人事異動におきましては、管理監督者である係長以上の職員は、年功序列にとらわれることなく、有能な中堅、若手職員の登用を積極的に進めているとともに、一方では、先に申しあげました若手職員のジョブローテーションにつきましては、各所属における業務水準を確保するために柔軟に実施しているところでございますので、よろしくご理解を賜りたいと存じます。

【質問 2問目】

今、丁寧に答弁いただきましたが、実は私の持つ多くの疑問、課題への対策は、宇治市人材育成計画及び同実施計画に書かれています。しかし、実施計画が予定通り遂行され成果が上がっているようには思えません。そこで、確認の意味を込め、あえて細部に渡り質問させて頂きました。

特に、ここ数年来、喫緊の課題であった団塊世代の大量退職が現実のものとなり、質の確保にご苦労されていることは分かりました。しかも、この非常事態が、まだ数年は続く見通しだとお聞きし、組織の維持継続だけでなく、これから始まる本格的な地方分権・地域主権に対応出来るのか不安に思います。

勉強不足で、（問題を解決すべき）妙手をお示しできないのは申し訳ありませんが、実施へ向け早急に検討して欲しいのが、人材育成計画にあるゼネラリストやエキスパートまでの育成期間 15 年の短縮化です。問題意識を持って、職員採用試験を行い、優秀な人材を採り、計画性を持って人材育成しているはずなので、もっと期間を短縮できるはずであり、短縮しなくてはなりません。民間企業では、そんな悠長なことは言っておられません。これは、定期的に移動を繰り返す、公務員独特の責任の所在を明確にしない仕組みにも問題があると思います。

また、採用試験についても、産・学・官から広く、経験豊富な有能な職員を確保するため、年齢要件にもっと幅を持たせてもよいと考えますが、この点について見解を、お尋ねします。

【答弁 2問目】

職員の人材育成に関するご質問についてお答えを申し上げます。

宇治市人材育成計画においては、採用から10年間は能力育成期として、異なる3つの分野での経験を積むジョブローテーションを行い職員の適性把握をし、その後5年間の能力拡充期を経て、15年後にゼネラリストやエキスパートとして適材適所の職場配置を推進し、職員の能力を最大限発揮できるよう目指しているところでございます。

議員ご指摘の育成期間についてでございますが、新規採用職員が1つの分野の業務内容を掌握するには概ね3年間、また職員の適性を見るには異なる3つの分野を経験する必要があると考えていることから、現時点ではジョブローテーション期間については計画における約10年が適当であると考えているところでございます。

しかし、能力拡充期間については、職員の能力や業務内容などにより育成できるまでの期間は異なることも考えられることから、その期間の短縮も含めて柔軟な対応が可能であるとも考えているところでございます。

次に採用試験受験資格における年齢要件につきましては、例えば一般事務職において29才までとしているところでございます。その理由といたしましては、一つは、本市においては長期勤務によるキャリア形成を図る観点から、上限年齢を設けていること、二つには、30歳代についての採用は、職員の年齢構成上において、現在30歳代の人数が他の世代と比べ多い層になっている現状があること、三つには、最も少ない40歳代から50歳代前半までの層での採用は、民間等の豊富な経験や感覚を確保できる機会ではありますが、すぐに管理監督者を担っていただく必要があることから、民間での豊富な経験を公務において、直ちに活かしていただけるかという、見究めが困難であると考えているところでございます。

いずれにいたしましても、有能な人材の確保は、現人事行政上の重要な課題であるとの認識の下、あらゆる手法を検討してまいりたいと考えておりますので、よろしくご理解を賜りたく存じます。

(2)職員力について

私は、第5次総合計画のキーポイントは「協働」にあると考えています。

協働とは「自己改革した市民と行政職員の協力」を意味する言葉であり、協働する主体が一番のポイントになります。その際、重要なことは、「主体の自己改革」が、「職員」・「市民」の双方に必要な点です。しかし、市民側の自己改革を、強制することは出来ません。

そこで、今回は、「職員側の自己改革」について質問いたします。

当然ながら市役所最大の資源は職員であり、職員一人ひとりの創意工夫による政策創造力、

いわゆる「職員力」を最大限に活用することが、地方公共団体の基本「住民の幸福の増進」につながると確信しています。

そこで本市において、この職員力向上についてどのように取組んでいるのか、お尋ねいたします。

【答弁 一問目】

職員力向上についての取組みについての質問にお答えを申し上げます。

議員ご指摘のとおり、職員力向上におきまして、いろいろな観点から政策創造力を培うことが重要であると認識しているところでございます。

本市では、そのための取組みとして、自己啓発、職場研修、職場外研修の3つの体系からなる職員研修計画により、あらゆる観点から学習し、政策形成能力の向上を図れるよう努めているところでございます。

また、職員から事務改善や政策の提案を行うことを目的とした職員提案制度、新たな事業化に向けた調査研究を自由な発想により取り組むための政策研究費の活用等を図ってきているところであり、職員提案制度において、「宇治茶でミーティング」事業や「理事者と語る」などが実現し、また、政策研究費において、温室効果ガス削減に向けて調査研究し事業化された「地球温暖化対策推進事業」や「庁舎温室効果ガス削減対策事業」、ゲリラ豪雨による浸水被害軽減対策を検討し事業化された「小学校・中学校雨水流出抑制対策事業」など、市政においても反映されてきているところでございます。

今後も職員の政策創造力の向上に向けた取組みを推進いたしますとともに、職員の知恵とアイデアが生かせる環境づくり及び市政運営に努めてまいりたいと考えておりますので、よろしくご理解を賜りたいと存じます。

【質問 2 問目】

当局の考え方や取組み状況については分かりました。では、もう一点、職員の政策創造力のモチベーションを高める方策については、具体的にどのように対処しているのか、お尋ねいたします。

【答弁 2 問目】

職員のモチベーションについての質問にお答えを申し上げます。

職員のモチベーションの維持向上を図ることにつきましては、人事行政上の重要かつ恒常的なテーマであると認識しているところでございます。ご案内のとおり、いわゆる団塊の世代の大量退職は、組織にとって、長年培ってきたノウハウを失うことになりかねない一方で、若い世代の前例にとらわれない新しい豊かな発想を、市政に生かせる絶好の機会でもあります。この機に全職員の高いモチベーションをもって、業務の推進を図るための環境づくり、職場の風土づくりが重要であると考えているところでございます。

そのための方策の一つとして、基本となる日常業務の中においては、管理監督者が職場内におけるそれぞれの業務担当職員に対し、その業務の政策的意義や発展性などについての確に指導し、個々の職員が疑問や対策を考えて、政策立案していく風土づくりを、また、人事面における長期的な方策として、宇治市人材育成計画において、職員の適性を把握した上で、ゼネラリストやエキスパートの養成し、個々の職員の能力を最大限発揮できる環境づくりに努めてまいりたいと考えておりますので、よろしくご理解を賜りたいと存じます。

【質問 3 問目】

本市の人材育成計画で、見直して欲しいことの 하나가、職員研修のあり方です。

研修とは価値観の変容であり、私の偏見かも知れませんが、現状維持の空気が充満する市役所の職場で「自治体職員として行動するようになる」のは、感動や衝撃によって価値軸が変わることが必要だと思えます。

そのような新鮮な感覚と体験を得ることは、日常の職場ではなかなか難しいと思えます。つまり、職務から離れることで初めて得られる感覚であると言えます。

人材育成計画にも職場外研修について触れてありますが少し意味合いが違うようです。

分かりやすく言えば、地域の中で活動すれば自ずと地域の声、その中で最も貴重な、サイレント・マジョリティ (*Silent Majority*) 「物言わぬ多数派」の声が聞こえてくると思えます。法的に難しい点があるかも知れませんが、このような職場以外の活動を評価する仕組みも是非考えて頂きたいと思えます。

また、エキスパートの養成に関連して、専門性の高い人材には魅力的なキャリアパスを提示し、人材を集めて繋ぎとめておくことが重要なのは民間企業だけでなく、自治体職員でも同じです。このことについても是非取り組んで頂くことを強く要望して、この項の質問を終わります。

3.宇治市公教育について

公教育といえ、財政状況を見放した施策は非現実的だと考えています。

9月8日、経済協力開発機構(OECD)は、加盟国の2006年国内総生産(GDP)に占める教育費の公財政支出割合について調査結果を公表しました。

比較可能な28カ国中、日本は3・3%と下から2番目。平均は4・9%。1位はアイスランドの7・2%、デンマーク、スウェーデンが続き、北欧が上位を占め、日本は最下位だった2005年調査の3・4%よりさらに0・1ポイント減少しています。

日本は小中高までの初等中等教育は2・6%で下から3番目、大学などの高等教育は0・5%と各国平均1%の半分で最下位です。

全教育費に占める私費負担の割合は33・3%と韓国に次いで2番目に高く、平均の2倍

以上。日本は、高等教育への財政支出対GDP比率が先進国最低の国であり、文科省はこれを5%にと要望しましたが、財務省に一蹴された経緯があります。

教育は自己責任で行え、行政を頼るな、と。別にこれは財務省の創見ではなく、公教育という制度が発足した当初から、ずっと言われ続けてきたことであります。しかし、教育は私人たちに「自己利益」をもたらすから制度化されたのではありません。そのことを改めて確認しておく必要があります。教育は人々を「社会化」するために作られた制度であります。

私人を公民に成熟させるために、自己利益の追求と同じくらいの熱意をもって公共の福利を配慮する人間をつくり出すために、マルクスの言葉を使って言えば、人々を「類的存在」たらしめるために作られた制度である。

日本の教育支出の対GDP比がきわめて低位であるのは、これを非とする人も是とする人もどちらも教育の意義を「利益」という語で語ろうとすることに由来していると思家・内田樹（うちだ たつる）氏は主張しておられます。

縷々(るる)、財政の話をしたのは、宇治市の教育改革＝ネクサスプラン＝市教委の行財政改革、と見えて仕方がないからであります。私は行財政改革を否定するものではありませんが、学びの場は、学校という「施設」の枠組みを超え、人や情報の「知の交流の場」となることで、新たなまちづくりの再構築「中心市街地もしくは地域再生」、「環境配慮型のサステイナブル（持続可能）な社会」の起爆剤として、有形無形の期待をされており、財政的側面だけで安易な判断をしてはいけないと考えています。

(1)木幡小・御蔵山小学校の通学区域について

文教福祉常任委員会で参考人として地域で活動されている方に来ていただき、地域の状況について質問し、今回の件についての想いもお聞きいたしました。

率直な印象として、本年2月地元へ公表・説明、翌年4月実施は、住宅開発が急激に行われ、人口推移が市教委の予想を遥かに超えたという事情は一定理解しますが、この方針は、あまりにも性急すぎるといわざるを得ません。

宇治市に限らず、地域コミュニティは小学校を核に創られてきた歴史があり、木幡小校区・御蔵山小校区も同様です。市教委としては、誠意を持って関係者へ説明し理解を求めているつもりですが、これは市教委だけで対応できるような問題ではありません。

問われているのは、宇治市としてのスタンスであり、保護者や今まで地域でまちづくりに取り組んで来られた方々への配慮です。

今回の校区変更について、市教委と関係する市長部局は、いつ、どのような形で相談し連携を図って来られたのか、特に関連する、福祉部や自治振興課・危機管理課などとは、どのような連携を取り対処しようと考えておられるのか、お尋ねいたします。

【1問目 答弁】

木幡小・御蔵山小の通学区域変更に伴う、地域コミュニティーに係るご質問にお答えを申し上げます。

木幡小・御蔵山小の通学区域の変更につきましては、御蔵山小学校の将来にわたる継続的な過大規模を解消するため、平成22年4月から実施をする予定でございます。その対象地域につきましては、地域コミュニティーも考慮し、自治会、町内会単位で設定をさせていただき、地域の皆様にもご理解を賜りたく、これまで8回の対象地域保護者、地域説明会を開催してきたところでございます。

自治会、町内会単位での通学区域の変更でございますので、その世帯数は約1,200世帯にもなり、小学校区という単位で見たときには、大変大きな通学区域変更であると認識をしているところでございます。

申し上げるまでもなく、各学校は地域関係諸団体の皆様方のご支援をいただき、その歴史を積み重ね、教育活動、学校運営を行っているところでございます。そのご支援は、授業やクラブ活動などの教育活動にとどまらず、児童生徒の安全・安心に大きな力を発揮していただいております学校安全管理委員会の活動や学校の環境整備、土曜の居場所作りなど多岐にわたり、その熱い思いは、学校に取りましてかけがえのない大きな力となっております。

議員ご指摘のとおり、通学区域の変更により、これら地域関係諸団体の活動内容や枠組みの変更など、多大なご迷惑をおかけすることになります。市教委といたしましては、できるだけ早い時期に再度、木幡小及び御蔵山小校区の地域関係諸団体の皆様にお集まりいただき、通学区域変更に関するご説明と今後の活動に関するご協議をお願いしたいと考えております。

今後とも、これまで以上に地域関係諸団体の皆様のお力をお借りいたしたく、そのためにも教育部関係課はもちろんのこと、市長部局の関係課などとも十分連携を図ってまいりたいと考えておりますので、ご理解を賜りますよう、お願いいたします。

【質問 2問目】

答弁をお聞きしていて、分かっているのに何故早い時期から対処してこなかったのか疑問は残りますが、今回の通学区域変更について、紆余曲折ありましたが最終的に市教委の取られた対応は、一定評価出来るものであります。しかし、決めたことだから言って、一律に実施するのではなく、当事者や関係者の声に対し真摯に耳を傾け、出来る限りきめ細かい対応をしていただくことを要望いたします。

また、ネクサスプランによると今後、他の学校区でも統廃合を考えておられるようですので、今回の経緯を教訓に、市長部局との連携・役割分担を前提とした説明会のあり方へ改善して頂くことも、強く要望してこの質問は終わります。

(2)(仮称)第一小中一貫校について

宇治小学校建替えについて、この一般質問や委員会質疑など機会ある毎に意見を述べて来ましたが、都度言わせっぱなしで議論は噛み合わず、明確な回答を頂いた記憶はありません。

今回の宇治小学校建替えに伴う、小中一貫校建設は、地元の環境を整えばの条件付の要望だったと記憶しています。しかし、地元では保護者を中心に、小中一貫校（建設）絶対反対から、今定例会に請願が出ているように敷地面積を小学校分+中学校分を確保すれば是、さらには市教委の説明に一定理解を示す方など、その思いにはかなりの温度差があるのが実情です。

これは市教委の説明会のあり方にも問題があると考えられます。この現状について市教委はどう判断されているのか、お尋ねいたします。

次に、小中一貫校の運動場の必要面積については、先ほど長野議員から、又、以前から他の多くの議員からも質問され、答えておられますが、改めて確認しておきたい点があります。

文科省の定める小・中学校の設置基準によると、小学校部分(683人)で6,830㎡、中学校部分(351人)で、4,710㎡、合計11,540㎡となりますが、基本設計の説明の際、8,400㎡で問題ない旨の答弁をされました。改めて、この数値の根拠について、詳細にご説明お願いいたします。

さらに、今、提示されている基本設計について、宇治小学校の建替え話が出てから、子どもたちを始め、教職員・保護者・地域住民そして議員と数多くの要望や意見・提言が市教委に届いていると思いますが、その声や想いは形としてどの部分にどのような形で反映されているのかお尋ねいたします。

【1問目 答弁】

(仮称)第一小中一貫校についてのご質問に、お答えを申し上げます。

まず、説明会のあり方に関するご質問でございますが、小中一貫校の施設・設備やめざす教育内容についてご理解を得るため保護者や地域の皆様方に4回の説明会を開催いたしました。「聞きたいことが聞ける雰囲気ではなかった」とのご不満が市教委の方にも寄せられており、その対応といたしまして、さらに個別相談窓口の設置等も行ってまいったところでございます。

小中一貫教育や小中一貫校につきましては、全国的に取り組む市町村が増えてきたものの、保護者や地域の皆様に取りましてはご経験もなく、わからないという不安がある事は十分承知をしております。

したがいまして、今後さらに、小グループでの懇談会の開催などを検討し、小中一貫教育がめざすもの、また小中一貫校の教育内容、さらにそれを支える(仮称)第一小中一貫校の整備などについて、より一層ご理解いただけるよう、ご説明してまいりたいと考えております。

なお、来る11月7日の「宇治市教育の日」には、小中一貫教育に取り組んでおられる全国の先進校の先生をお招きし、その実践事例や取組の成果、児童生徒の変容などについてお話いただく「宇治市小中一貫教育フォーラム」を開催する予定でございます。是非とも保護者や市民の皆様にご参加いただき、小中一貫教育や小中一貫校に対するご理解を深めていただきたいと思いますと考えております。

次に、設置基準に関するご質問でございますが、先の長野議員のご質問にもお答えを申し上げますとおりの、これまで3回にわたり文部科学省に照会をかけ、「小学校、中学校が併設された小中一貫校であっても、運動場を小学生と中学生が共有するものであれば、小学校設置基準の運動場面積と中学校設置基準の運動場面積を合計したものは必要としない(3月定例会水谷議員への答弁)。教育活動に支障がなければ、小学校もしくは中学校どちらかの設置基準を満たしておればよい(教育制度改革室3月3日照会)」との回答をいただいているところでございます。

(仮称)第一小中一貫校の児童・生徒数推計をもとに、全員が中学生であると仮定した場

合、中学校設置基準における運動場面積は8,400㎡でございます。基本設計でお示しをしております運動場面積、約1万㎡はこの基準面積を超え、かつ教育活動にも支障がございませんので、設置基準を満たしていると考えております。

加えまして、施設整備指針につきましても、「施設機能と相互交流の機能を満たす中で、必要施設の共有化を図ることも有効である」との記載があるところでございます。

最後に、宇治小児童も含め、保護者や地域の皆様、議員の皆様、教職員からの要望や意見・提言をどのように反映させたのかとのご質問でございますが、市教委といたしましては、この基本設計の作成にあたり、4つの柱からなる基本コンセプトを策定し、その基本コンセプトを具現化するよう、基本設計を行ってきたところでございます。

その作成過程におきましては、全国の新しい学校の施工例を収集し、その活用性や将来性、課題点などを十分検討するとともに、基本コンセプトを具現化するアイデアを加え、設計に盛り込んだところでございます。

さらに、宇治市小中一貫教育推進協議会や同協議会専門部会、保護者・地域説明会、宇治小学校児童によるワークショップ、教職員による検討会を、設計業者も同席をさせて開催するとともに、所管の常任委員会にもご報告をさせていただきました。その中で、どのような願いや不安があるのか、配慮や工夫すべき部分はどこなのかを詳細に聞き取り、設計に活かすことができるものについては活かしてきたところでございます。

その結果、これまでの宇治市立小・中学校には整備していないものとして

- 1 児童生徒と教員のふれあいが自然と多くなるよう「教師ステーション」を前期・中期・後期の普通教室エリアに設けたこと
- 2 「学びの基地」として図書やコンピュータを一体活用できる「メディアセンター」を整備したこと
- 3 多様な教育方法に対応するため、普通教室と多目的教室を合わせたユニットの構成を行ったこと
- 4 地域人材やボランティア学生などの活用の多い前期エリアに「ボランティアルーム」を設けたこと
- 5 地域の皆様方にも気軽にご活用いただけるよう、会議室を備えた地域歴史資料室や茶室機能を持った作法室を整備したこと

などを基本設計に盛り込んだところでございます。

このように小学校及び中学校の機能を充実させるとともに、小中一貫校という特性を考慮した配置計画に関しましては、前期の児童の生活動線と、中・後期のものとは完全に分離するとともに、交流の拠点となる「交流サロン」や「メディアセンター」を施設の中心に配置したところでございます。

さらに、メイングラウンドとサブグラウンド、遊具スペースを設け、目的に応じて活用できるように整備することといたしたところでございますので、ご理解を賜りたいと存じます。

【質問 2問目】

今までの説明会の状況については、市教委も十分認識されているようなので、これ以上は申しませんが、答弁であった、きめ細かい説明会を検討するだけではなく、早急に「実施」して頂くことを強く要望しておきます。

私自身、この間、さまざまな立場の方から相談を受け、ご意見を伺ってきましたが、宇治市で初めて取り組む小中一貫校への不安は払拭されていません。先ほどの答弁では、保護者や地域の皆さんにとって初めてと言われましたが、市教委・教職員にとっても初めてで実績は無いはずで、問われた疑問や不安に対し、同じ初めて経験するもの同士、真摯に対処して頂くことを付け加えておきます。

さらに大きな課題として、保護者や地域が宇治市の公教育の問題点を共有できていないことが要因としてあります。市教委としては十分説明をしてこられてきたつもりでしょうが、なぜ宇治市に小中一貫教育・一貫校が必要なのか、PDCA サイクルに沿って説明して頂きたいと思います。また、小中一貫校は、まちづくりにどのような影響を及ぼすと考えているのか、お尋ねいたします。

次に、運動場の面積について、2002年3月28日文科省の報道発表「小学校設置基準及び中学校設置基準の制定等について」によると、教育改革国民会議の提言や「21世紀教育新生プラン」などを踏まえ、私立学校の設置促進を含めて多様な小・中学校の設置を促進する観点から、小学校設置基準及び中学校設置基準を新たに制定する。制定に当たっては設置基準を最低基準と位置づけ、地域の実情に応じた対応が可能となるよう、また、設置者の多様な教育理念を実現する観点から、できる限り弾力的、大綱的な規定とする。とあります。

そして、小学校設置基準及び中学校設置基準いずれにも、
(校舎及び運動場の面積等)

第八条 校舎及び運動場の面積は、法令に特別の定めがある場合を除き、別表に定める面積以上とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上支障がない場合は、この限りでない。

2 校舎及び運動場は、同一の敷地内又は隣接する位置に設けるものとする。ただし、地域の実態その他により特別の事情があり、かつ、教育上及び安全上支障がない場合は、その他の適当な位置にこれを設けることができる

と書かれています。市教委の運動場面積の根拠は、ただし書きを拠り所にしており、法的根拠として極めて曖昧だといえます。市教委を信じていない訳ではありませんが、私も去る9月18日文科省の担当係長に電話で確認いたしました。「結論を言いますと、小中一貫校については、検討中であり、現段階で国としての基準はありません。自治体の判断に委ねます。」とのことでした。つまり（言葉は悪いですが）、市教委の都合の良いように判断できるということです。

先ほど読み上げたように、この設置基準は最低基準です。では地域の実態となると、宇治市内の他の学校と比べ一人当たりの面積が、かなり小さいことは明らかです。

市教委に申し上げたいのは、宇治市内の小中学校と比べ、敷地や運動場面積が狭いことを認めた上で、運営上の問題を整理していかなければ、議論は前に進まないということです。

敷地狭隘問題の解決方法は大きく3つあります。

ひとつは、面積の広い新たな土地を探す。

2つ目は、隣接地や近隣の土地を購入する。

3つ目は、隣接地や近隣の黄檗公園や京大グランド等の借用を考える。

番外として、屋上利用や夜間照明設置による空間・時間の有効活用

走りながら解決することも時と場合によってはあるでしょうが、今回はリスクが大き過ぎます。私が提案した解決方法について市教委の見解を、お尋ねいたします。

次に、提示されたプランのどこに魅力が有るのか、お尋ねしたいと思います。

私は、今回の小中一貫校は、今後の宇治市の学校建築の指標となるよう願っています。

しかし、小学校としての魅力、中学校としての魅力、一貫校としての魅力、そのいずれも見えませんが、

また21世紀は環境の時代とも言われていますが、環境への配慮についてもお尋ねいたします。

さらに、安全についても説明が少ないように感じます。市教委は「開いて守る」と言い続けてきましたが、トーンダウンしているのではないのでしょうか、「安全」について、また「開かれた学校づくり」についてどのような工夫がなされているのか、お尋ねいたします。

【2問目 答弁】

(仮称)第一小中一貫校についての再度のご質問に、お答えを申し上げます。

① 小中一貫教育、小中一貫校の必要性につきましては、これまでも申し上げて参りましたが、市教委といたしましては、児童生徒の学力の向上と豊かな心をはぐくむことは、重要な課題の一つと考えております。

平成15年に実施をいたしました「宇治市立小・中学校の児童生徒の意識調査」におきましても、小学校から中学校に進むにつれて学習意欲の低下などが見られるところですが、この要因には、いわゆる「中1ギャップ」が大きく影響しているものと考えております。

小中一貫教育を実施することにより、児童生徒の育ちを9年間の義務教育の中で捉え、小・中学校の教職員が協働して、「学びの不安の解消」と「自尊感情の回復」を図ることで、自らの将来を切り開く力を身につけ、将来の宇治市を担う児童生徒を育成することができるものと考えております。

また、保護者や地域コミュニティーにつきましては、これまでは小学校が交流の中心でございましたが、小中一貫校や一貫教育校を中心とすることにより、9年間をとおした子どもの成長に合わせた保護者活動、あるいは児童生徒を最初の計画段階から参画させた地域活動などを行うことができ、地域のコミュニティー活動がより一層活性化し、新しいまちづくりへ寄与するものと考えております。

② 次に、(仮称)第一小中一貫校の敷地についてでございますが、先にもお答えを申し上げましたとおり、敷地を広げることに よりまして、当然のことながら様々な工夫や活用方法を考えることができるため、設置者である市長も「できる限りよいものをつくりたい。土地も買えるものなら買いたい」という思いは持っている。現実的に今の宇治小学校区、敷地を見たときに、そのことが可能かどうかということも含めて、判断をしてまいりたい。」と答弁をされております。

市教委といたしましても、敷地を広げるための隣接地について種々検討をしてみました。現宇治小学校敷地は、病院や住宅地、主要幹線道路が接しており、敷地拡大のために隣接地の用地買収を行うのは、非常に困難であること、また、敷地を有効に活用することで、教育活動を支障なく行うことができる施設・設備を整備することは可能であることなどから、総合的に判断をしたところでございます。

ただ、これも先に申し上げましたとおり、(仮称)第一小中一貫校は、議員からのご指摘があった黄檗公園など、非常に豊かな教育環境の資源に恵まれた地域、地理的位置に整備をする学校でございます。したがって、さらに教育環境を向上させるため、このような他の学校よりも恵まれた地理的条件を活かし、地域の教育環境の資源を十分活用した教育活動を展開してまいりますとともに、今後も引き続き、教育環境をなお一層、向上させる手立てがないかを十分検討してまいりたいと考えております。

③ 最後に、今後の学校建設についてでございますが、市教委といたしましては、(仮称)第一小中一貫校の基本設計作成にあたりまして、4つの柱からなる基本コンセプトを策定いたしました。この基本コンセプトは、今後の小中一貫校建設にあたっての指標となるものと考えております。

また、(仮称)第一小中一貫校に整備いたします太陽光発電パネルの設置や雨水利用などの低炭素社会に向けた取組としての「環境への配慮」、現宇治小学校がその対応の原点であるセキュリティー対策による「安全・安心な学校づくり」、さらには地域歴史資料室や交流サロンなどの「地域開放エリアの考え方」などは、今後の学校建設のスタンダードになりうるものと考えておりますので、ご理解を賜りたいと存じます。

【質問 3問目】

まだまだ見えない部分、納得できない点が相当あります。時間の都合もあるので、今後、委員会等で議論を深めていきたいと思っておりますが、学力向上だけでなく、いじめや不登校対策などきめ細かい指導をするためにも少人数学級は効果的と言われておりますが、今回の計画ではそれも試すことが出来ません。教室数や教室の大きさ等についても大いに不満があることも付け加えておきます。また、きめ細かい説明会を重ねていった結果、兄弟姉妹が居る場合、保護者や子どもからの希望があれば、従来どおり東宇治中や木幡中への入学を許可する、或いは既にどちらかの中学校に行っている生徒は希望あれば一貫校に転校できるということも検討していただきたいと思っております。

最後に、これは一貫校のデメリットのひとつだと思いますが、深刻化している「いじめ」や「不登校」の問題について、小学生時代にいじめに遭っていた子ども或いは不登校の子ども達が、中学入学を機に環境が変わり、もう一度頑張ってみようという機会を一貫校は奪ってしまう。という批判があります。この点について市教委はどのように考えているのか、お尋ねいたします。

【3問目 答弁】

(仮称)第一小中一貫校についての再度のご質問に、お答えを申し上げます。

いじめ事象の解決に向けまして重要なことは、その時々で早期に発見し、早期に対応するとともに、指導後も注意深く観察して再発防止に向けた徹底した指導を行うこととさせていただきます。

すなわち、小中一貫校であろうがなかろうが、いじめ事象の根本的な解決は学校の形態とは関係なく、いじめていた子どもを注意深く見守り、様々な機会を通して継続的に指導を行うと同時に、いじめにあっていた子どもを教職員が徹底して守り続けることであると考えております。

教職員は、いじめの指導に当たって、現在もその時々でしっかりと支援や指導を行っておりますが、仮に「中学校になればリセットできる」との声があるのであれば、それは残念ながら小学校でのいじめ事象の指導が十分でなく、大きな課題であると考えております。

また、十分な指導がなされないまま中学校に進学した場合は、教職員がこれまでの人間関係をつかめず、いじめ事象の発見に遅れが生じたり、いじめが広がったりすることも考えられます。

このようなことがないように、各学校では指導の徹底を図っているところとさせていただきますが、継続的な支援や指導という観点で見たときには、小中一貫校では学校形態を有効に機能させ、これまで以上に指導の徹底を図ることができるものと考えております。

すなわち、不幸にしていじめ事象が発生した場合、小学校の教職員と中学校の教職員とが協力して、いじめにあっていた子どもを継続的に、徹底して守り続けることができますし、これまでの人間関係を基盤として、様々な教職員がいじめていた子どもの内面に迫る指導も行うことができます。

このように、小中一貫校という学校形態を有効に機能させ、いじめ事象への対応を小・中学校の教職員が協働して取り組み、再発防止の視点での継続的支援やきめ細かな徹底した指導を行ってまいりたいと考えておりますので、ご理解を賜りたく存じます。