

令和元年9月定例会

市政についての質問

- ・学校規模の適正化と通学区について
- ・行政改革について

◆8番（井澤毅君）

おはようございます。通告に従い質問させていただきます。

まず、学校規模の適正化と通学区について幾つかお伺いします。上田市教育委員会では、昨年度の上田市小中学校のあり方研究懇話会からの提案を踏まえた小中学校のあり方に関する基本方針を策定するため、今年度新たな検討組織として上田市小中学校のあり方検討委員会を設置しました。過日の新聞に7月23日に開催された第4回の委員会の記事が掲載され、今後の学校や学級の児童数について基準を設けるかどうかなどを協議したとの内容が載っていました。私も教育委員会からそのもととなる資料をいただき、確認しました。

小学校においては、現在の状況は学年ごとの学級編制ができない過小規模校が1校、6から11学級の小規模校が9校、12から18学級の標準規模校が12校、19学級以上ある大規模校が3校という状況です。

6年後には全体で927人の児童の減少に伴い、過小規模校が1校ふえ2校になると見込まれています。

中学校においては、現在も6年後も小規模校が5校で、ほかは全て標準規模校との予想です。小学校の過小規模校と一番規模の大きい学校の児童数は実に22.6倍となっています。また、6年後の予想ではさらにその差は大きくなり、25.6倍となっています。大規模校、小規模校それぞれメリット、デメリットがあります。その中で、少子化が進む日本において、小規模校の児童数の減少は学校の存続にもつながる大きな問題です。小中学校では一定の集団規模が確保されていることが望ましいと考えるのであれば、当然それに近づける取り組みは必要となります。

そこで、お伺いします。児童生徒数の適正化に対するこれまでの取り組みはどうかお伺いし、最初の質問といたします。

◎教育長（峯村秀則君）

改めまして、皆さん、おはようございます。ただいま井澤議員から児童生徒数の適正化に対するこれまでの取り組みについてご質問いただきました。上田市の小中学校における児童数、生徒数につきましては、小学校では昭和57年度の1万4,981人をピークに、また中学校では昭和61年度の7,548人をピークにそれぞれ減少を続けておまして、令和元年度における児童生徒数は、小学校が8,007人、ピーク時の53.5%、中学校が4,123人で、同じくピーク時の54.6%となっております。

これまでの上田市における児童生徒数の適正化への取り組みでございますが、旧上田市におきましては、昭和53年5月に上田市立の小学校、中学校の通学区域を審議するため、公共的団体の代表者や学識経験者25人で組織する上田市立小・中学校通学区域審議会を設置いたしました。この審議会へ通学区域の設

定、変更等について諮問し、昭和 56 年 3 月までの間に 4 回にわたっていただいた答申を踏まえ、通学区域の変更を順次実施してまいりました。通学区域は、就学すべき学校を指定する際の判断基準として市町村教育委員会があらかじめ設定した区域のこととさせていただきます。道路や河川の地理的状況、地域社会がつくられてきた歴史的な経緯や住民の皆様の思い等、地域の実態を踏まえ、市町村教育委員会の判断に基づいて設定されておりまして、上田市においては基本的には自治会単位で通学区域を定めております。上田市立小・中学校通学区域審議会における答申では、各学校間の通学区域の変更とともに、学校の統合や分離、新設による通学区域の変更も含んでおりまして、この答申を踏まえた通学区域の変更によって現在の上田地域における通学区域の形がつくられてきたものとさせていただきます。

学校規模の適正化を図るための統合、新設につきましては、上田地域では昭和 59 年度に南小学校を新設し、昭和 63 年度には室賀小学校と小泉小学校の統合により川西小学校が開校いたしました。また、同年度に川西中学校が第六中学校となりました。平成 8 年度に西塩田小学校と別所小学校の統合により塩田西小学校が開校し、小学校の数が現在の 25 校となりました。平成 10 年度には翌年度における第一中学校の移転を踏まえた通学区域の変更を行い、これ以降につきましては、合併もありましたことから現在まで特段の変更はございません。また、丸子地域におきましては、昭和 46 年度に丸子小学校と東内小学校の統合により丸子中央小学校が開校し、昭和 48 年度には長瀬小学校と依田小学校の統合により丸子北小学校が開校し現在に至っております。

現在少子化に対応した学校規模の適正化は全国的に大きな課題となっております。公立小中学校の設置者である市町村においては主体的な検討を行うことが求められております。上田市におきましても、小中学校の小規模化への対応に向け、平成 29 年度に現在の小中学校が抱える課題を踏まえ、教育委員と教育関係者が今後の小中学校のあり方について研究や意見交換を行う場としての上田市小中学校のあり方研究懇話会を設置し、中長期的な改革の方向性として提言書をまとめていただきました。平成 30 年度からは有識者による検討組織、上田市小中学校のあり方検討委員会を設置し、小中学校のあり方研究懇話会からの提言を踏まえた望ましい教育の方向性として、学校の適正規模、適正配置も含めた小中学校のあり方に関する基本方針の策定に向けて現在も検討を進めているところでございます。以上でございます。

◆ 8 番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。6 月定例会における池上議員の不登校対策関連の質問に対する峯村教育長の答弁で、上田市の平成 30 年度の不登校となっている児童生徒は、小学校で 94 人、中学校で 180 人、合計で 274 人に上るということがわかりました。大変深刻な状況です。上田市でもさまざまな支援を行っているとのことですが、不登校にならないようにする未然予防が大事だと強く感じています。

上田市立小・中学校の就学指定校の変更に関する要綱では、保護者から就学指定校の変更の申し立てがなされた場合、または該当する理由により就学指定校の変更が必要と認められた場合は、就学指定校の

変更、つまり決められた通学区の学校以外に通うことができるとなっています。こういったほかの学校へ転校するという選択肢があることは少なからず不登校の未然予防になっていると思います。

そこで、伺います。現在何らかの理由で所定の通学区域以外の小中学校に通学している児童生徒数とその理由はどうかお伺いし、第2問といたします。

◎教育長（峯村秀則君）

さまざまな事情によりまして通学区域外の学校へ通学している児童生徒は、9月1日現在で小学校は164人、中学校62人がおります。教育委員会で指定された学校以外の学校に通学したい場合は、保護者から就学指定校変更届を提出していただき、理由を考慮の上、適正と認められる場合に学区外通学を許可しておりますが、その理由は大まかに6つほどございます。まず1つ目は、転居等により就学指定校が変更になる場合ですが、卒業の学年に在籍しているために、卒業までは同じ学校に通学したいという理由のものです。2つ目は、学年の途中で住所変更したため、学期が終わるまで、または学年が終了するまでは同じ学校に通学したいという理由のものです。3つ目は、転居が予定されているため、現在の住所では学区外となる学校ですが、あらかじめ転居先の学校に通学したいという場合でございます。4つ目は、保護者が共働きであったり、ひとり親家庭などの理由で帰宅したときに児童が1人になってしまう場合に、保護できる祖父母宅や職場近くの学校に通学させたいという場合になります。そのほか5つ目としまして、心身の事情やその他特殊な事情による場合がございますが、これは例えば障害のある児童がバリアフリー化された学校への通学を希望している場合、それから発達障害の児童が今在籍している学校のほうが教育環境がよいと保護者が判断した場合、それから外国籍の児童が学区外の日本語教室へ通いたいという場合等がございます。また、6つ目といたしまして、いじめ、不登校などによる精神的な問題が転校することにより解消できると判断し、許可する場合などがございます。

いずれの場合も個々の事情を考え、保護者の意向や学校長の意見を聞いて許可をしております。そのほかに距離的、時間的に通学が支障ないか等を確認し、通学においては保護者の方に責任を持っていただくことで許可をしております。以上でございます。

◆8番（井澤毅君）

上田市立小・中学校の就学指定校の変更に関する要綱の範囲で、現状小学校で164人、中学校で62人の子供たちがさまざまな理由で決められた通学区以外の学校に通っているということがわかりました。その中の6番目の理由として、いじめ、不登校が理由という子供たちの数は今のご答弁の中ではちょっとはっきりしなかったわけですが、そういった子供たちが少なからずいるということもわかりました。

そういった子供たちの居場所ということにも関連するわけですが、次に小規模特認校制度について伺います。上田市の議事録を検索してみますと、15年ほど前からこの小規模特認校制度については何

度か質疑応答がされてきています。当時の教育委員会からの答弁は、全国的な導入が少ないなどを理由として今後検討していきたいにとどまっています。時代も令和となり、現在は多くの教育委員会で学校規模の適正化の一つの方法として小規模特認校制度の導入事例を目にします。制度導入の実態はどうか文部科学省に問い合わせしてみたところ、小規模特認校制度を導入している正確な数字は把握していないとのことでしたが、昨年度文部科学省が行った全国調査、学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実策に関する実態調査の結果から少しわかることがあります。

回答のあった1,765市区町村の85%が域内に小規模校があり、その中の78%、1,178の市区町村が小規模校のデメリットを最小化させる取り組みを行っており、その中の16%、約188の市区町村において小規模特認校制度を導入していると回答しています。学校数では小学校が384校、中学校81校、義務教育学校9校の合計474校で小規模特認校制度が導入されている状況です。教育の機会均等を確保するという点からも、小規模校であることのデメリットを解消したり緩和したりする方策を講じることは極めて重要です。小規模校のよさを生かすとともに、特色ある教育を行うため、市内全域からの就学を認めるこの小規模特認校制度は、学校規模の適正化という点からも不登校の未然予防という点からも非常に有効な制度だと考えます。

そこで、お伺いします。小規模特認校制度に対する考えはどうかお伺いし、第3問といたします。

◎教育長（峯村秀則君）

特認校制度についてでございますが、市町村教育委員会はあらかじめ設定した通学区域に基づき就学する学校を指定しておりますが、従来の通学区域は残したままで、特定の学校について通学区域に関係なくその市町村内のどこからでも就学を認めるものを特認校制度といいます。この制度のうちあらかじめ指定する小規模校への通学を可能とする制度として小規模特認校がございます。平成9年に国から通学区域制度の弾力的な運用についての考え方が示されたことを踏まえ、自然に恵まれた環境を生かした特色ある教育活動の推進や心身の健康増進を図ることなどを主な目的として導入している自治体の事例もございます。小規模特認校につきましては、通学区域外からの児童生徒を受け入れることにより、人間関係を再構築するなど、学校や学級の活性化につながることや、小規模校であることのよさを生かし、学習指導や生活指導においてきめ細やかな指導を行うことができるといったメリットが挙げられております。一方で、通学区域が広範囲になることにより児童生徒の通学上の、また保護者の送迎等の負担が発生すること、通学区域外から通学している児童生徒にとっては、自分の住んでいる地域の友人関係が希薄になりやすいこと、多くの希望者は望めず、根本的に学校の規模等の適正化を図ることは難しいことといったデメリットも考えられます。小規模特認校制度につきましては、こうしたメリット、デメリットを踏まえ、上田市の現状に合った制度であるかを含め慎重に検討する必要があると考えております。以上でございます。

◆8番（井澤毅君）

小規模特認校制度の導入にはそれを受け入れる学校や地域にもそれなりの条件が必要になってくると思います。小規模特認校での具体的な取り組みは小規模校のメリットを最大化させる取り組みであり、小規模校のデメリットを最小化させる取り組みとなります。ICTの活用、学校間連携、民間企業との連携、地域ぐるみの教育の充実など、それぞれの学校が特色のある教育を行い、魅力ある学校にしなければ小規模特認校は成り立ちません。そして、何より今まで以上の地域の方々の協力が必要となります。

数年前になります、小規模特認校制度を導入している伊那市の新山小学校へ視察に伺いました。山あいにある小さな小学校で真っ先に目に飛び込んできたのが、田んぼ道をヤギを引きながら駆け回る子供たちの姿でした。学校をなくしてはいけない、過疎化で年々児童が減少していた住民たちの危機感から始まったとのこと。新山地域では保護者だけではなく全戸がPTAに加入しています。そして、児童の送迎からPTA活動まで地域全体で学校を支えています。小規模校でのきめ細やかで自然を生かした教育は着実に児童数の増加につながっています。

幸いなことに上田市は既に全ての小中学校がコミュニティスクールに指定されています。そして、地域とともにある学校づくりを実践しています。初めに質問しました学校規模の適正化という点からも、不登校の未然予防の点からも小規模特認校制度はさまざまな面から大変有効な制度であると考えます。導入する考えはあるかお伺いし、第4問といたします。

◎教育長（峯村秀則君）

小規模特認校制度の導入についてご質問いただきました。小規模特認校制度は、先ほどの答弁の中で申し上げましたメリット、デメリットのほかに、導入に当たりましては幾つかの課題がございます。主なものといたしまして、1つは、学級編制とそれに伴う教員の配置の問題でございます。現在長野県の公立小中学校における学級編制の基準は、通常学級で1学級35人を上限としておりまして、36人の場合は2学級となります。これに伴って教員の配置数も決まってしまうので、小規模特認校への転校、就学のいかんによっては他の学校の学級数やそれに伴う教員の配置への影響も考えられます。2つ目は、他の通学区域から小規模特認校に就学した児童が卒業して中学校に入学する際どうするのかということも検討する必要がございます。3つ目といたしまして、特認校として特色のある教育づくりの問題がございます。豊かな自然環境や地域の特色を生かした教育やICTを活用した教育、英語活動の充実を図る教育など実践事例もございますが、小規模特認校ならではの創意工夫を凝らした魅力ある教育内容が求められるところでございます。したがって、これらの課題にどう対応するかも含めまして、今後小規模校の増加が見込まれる中、幅広く全市的な視点から検討していく必要があると考えております。

現在進めている上田市小中学校のあり方検討委員会における5点の検討の主要な柱の中でも、学びの環境としての学校の適正規模、適正配置の検討は重要な課題として位置づけております。小規模特認校制度につきましては、この学校の適正規模、適正配置の検討の中で、主に小規模校に対する学校規模の適正

化を図るための方策の一つとしてお示しし、委員の皆様からご意見をいただく予定でございます。

教育委員会といたしましては、まず上田市小中学校のあり方検討委員会における議論を踏まえ、今後の小規模校への対応をどのようにしていくかという方向性を見出した上で、小中学校のあり方に関する基本方針にも反映させてまいりたいと考えております。いずれにいたしましても、子供たちのためにどうあるべきかという視点を中心に据えた上で、保護者や地域の皆様の意向を確認しながら検討していくことが重要であると考えております。以上でございます。

◆ 8 番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。検討するというご答弁でしたが、それでは本当に 15 年前のままだと思います。上田市小中学校のあり方検討委員会で検討していくというご答弁もありましたけれども、教育長の以前のご答弁の中にありましたように、小中学校のあり方研究懇話会が第 1 段階、そしてこのあり方検討委員会が第 2 段階、そして第 3 段階が 2020 年度以降、中学校区別の議論をしていくと、本当に時間のかかるスケジュールになっておりました、大変失礼なのですけれども、市長も教育長も任期を過ぎてしまうのではないかと考えております。

少し前に上田市に移住されてきた人と話をする機会がありました。その中のお一人に上田市を選んだ理由をお聞きしたら、子供を出したい保育園があったからと答えられました。確かに教育、子育てということを前面に掲げ移住に取り組んでいる自治体が多いのも事実です。また、先ほどほかの学校の学級編制等のお話もありましたけれども、それは今も同じだと思います。保護者が望み、一定の条件がそろえば学校は移ることができる状況になっています。それに SOS を発信している子供がいたら、なおさらのことだと思います。

例えば、この春佐久穂町に開校した日本初のイエナプラン教育の大日向小学校が、このような学校がもし上田市にできたらどうでしょう。特色ある教育を行う私立の学校があれば、そこに子供を通わせたいと思う保護者は多いのではないのでしょうか。小規模特認校制度の導入を強く要望して、次の質問に移らせていただきます。

行政改革について質問させていただきます。7 月に会派で視察をさせていただいた一つに愛媛県松山市があります。主な視察内容は、昨年度開催された行革甲子園 2018 で松山市がグランプリを獲得されたので、それについての視察でした。この行革甲子園とは、その名のとおり行政改革の先進的、独創的な事例を募集して発表する政策コンテストで、愛媛県が 2012 年度から 2 年に 1 度開催しております。昨年度は 47 都道府県の 117 市区町村から 141 の事例の募集があったとのこと。行財政改革の重要性、可能性を改めて感じたところでございます。

上田市においてですが、昨年 9 月議会の古市議員の職員提案制度の質問に対し、平成 18 年度に導入しているが、これまでの提案件数の実績は制度をつくってから 55 件との答弁がありました。そして、職員提案は市民サービスの向上に一定の成果が得られるとともに、組織の活性化につながるものであることか

ら、提案の促進に取り組んでまいりたいと考えているとの答弁でした。そこで、職員みずからの提案が組織の改革につながると考えますが、現在の職員提案制度は有効に活用されているか、お伺いいたします。

◎総務部長（中村栄孝君）

職員提案制度についてご質問いただきました。職員提案制度は、広く職員からの事務改善等に関する提案を奨励することにより、職員の事務改善意識の高揚を図るとともに、事務の効率化や事務の改善の成果を全庁に広げ、市民サービスの向上に資することを目的として平成18年度に導入しております。しかしながら、提案から審査までに長期間を要することなどによりまして提案件数の減少が見られましたことから、制度の活性化を図り、自由な、また風通しのよい制度となるよう昨年度末に見直して、この4月から運用しております。

見直しの内容といたしましては、これまでは政策提案、事務改善、改善報告の3つの募集区分でございましたが、より効果が見込まれます事務改善の募集に絞って、職員が日々の業務で感じたことや気づきを市民サービスの向上及び事務の効率化につなげるような提案を奨励しております。さらに、提案から実現までの時間短縮を図るため、これまで2段階でありました審査手続を簡素化し、提案受け付け後の早い段階で職員提案について理事者にご説明して、理事者からの指示をいただくようにするなど、事務フローを見直しております。

新しい制度によってこの4月から庁内で職員提案を募集したところ、これまでに6件の提案がございました。このうち既に担当課で取り組みを始めていたため対象外とした提案も2件ございましたが、実現した提案の一つでございます公用車予約の改善提案については、公用車の予約と実際の使用時間が異なっておりましたことから、適正な予約を改めて周知するとともに、配車管理の徹底を図ったところでございます。また、庁議結果の電子ファイル化による情報共有という提案につきましては、提案について理事者への説明を行ったところ、市長から新庁舎改築に向けてペーパーレス化を進めるようにとの指示もございまして、8月から部長会議等の庁議資料をデータ化し、庁内電子掲示板への掲載に変更いたしました。これによりまして庁議結果の職員への伝達が原則として紙媒体ではなくなることから、コピー用紙及びコピー料金に要する経費が削減されるものと見込んでおります。

職員提案制度は、その導入当初から外部への公表を前提としているものではございませんが、過去にはオリジナルデザインの原付ナンバープレート作成のような外部への発信も兼ねた改善もあり、今後の提案に期待するところでございます。以上でございます。

◆8番（井澤毅君）

ご答弁いただきました。提案制度の改善をし、この4月から6件の提案が新たに出ているというお話でした。インターネットで調べてみますと、多くの自治体において職員提案制度が行われていることがわかります。それはホームページ上にその内容や結果、自治体の取り組みが誰にも見える状態になってい

るからです。

残念なことにも上田市のホームページでは職員提案制度と検索してみても詳細な事柄について見ることはできません。改善提案制度を活発に活用している自治体では年間 400 件以上も提案が出ています。また、1 職員 1 改善提案制度を導入し、常に改善、改革が実践されるような組織風土を確立するための職員が一丸になって取り組みを実践している自治体もあります。近くでいけば、長野市においても優秀賞、奨励賞、新人賞といった賞を設け、表彰し、ホームページにその内容を公開しています。また、長野市においては、先ほどの行革甲子園 2016 にペーパーレス会議の取り組みという内容で出場しています。その概略は、14 万枚の紙使用量の削減、カラーコピー約 300 万円の印刷コストを抑制、職員労力は約 6 分の 1 に軽減、会議の効率が向上などです。

上田市ではこうした取り組みはおくれていると思います。ですが、おくれているということは改革の余地が多いということだと思います。この行革甲子園に参画することが行革ではありませんが、地方自治体に取り組んできた行政改革の取り組みを発表し、表彰する、こういった行革甲子園というものについての見解はどうかお伺いして、私の最後の質問とさせていただきます。

◎総務部長（中村栄孝君）

行革甲子園についての見解についてお答えいたします。議員ご指摘のとおり、愛媛県が主催しております行革甲子園の目的は、全国の先進的、独創的な取り組み事例のアイデアやノウハウを共有し、活用を図ることにあると認識しております。主催する愛媛県では行革甲子園のイベント開催後、発表された事例だけではなく、全ての応募事例についてホームページで公表しております。この行革甲子園の効果としては、日常の業務や新規施策を検討する際にほかの自治体との連携意識が定着したとされておりまして、ほかの自治体の取り組みを参考にすることで情報を共有し、お互いが刺激し合い、みずからも取り入れることが大切であると認識しております。

上田市といたしましても、職員の日々の業務の活性化を図り、モチベーションを高めるきっかけとなる全国の先進的な取り組みにつきましても可能な限り市内での情報共有について進めてまいりたいと考えております。以上でございます。