

2017年9月議会 一般質問

2017年9月定例会市議会の一般質問は、土屋とものり市議が行いました。
第一質問と答弁をご報告します。

土屋とものり市議

9月13日
午後3時45分～



- 1、鞆町の歴史的まちづくりについて-----2
- 2、教育行政について-----12
 - 学校規模・学校配置適正化計画について---12

市民のみなさんの声を
議会に届けます！

鞆の貴重な
町並みを残して！

地域から学校を
奪わないで！

住民、保護者、
子どもの声を聞いて！



鞆町の歴史的まちづくりについて

土屋ともり市議：福山市教育委員会は、8月28日に、鞆町の伝統的建造物群保存地区について、国に対し、「重要伝統的建造物群保存地区（重伝建）」として選定されるための申請をしました。

早ければ、今秋に行われる国の文化審議会で審議され、選定される見通しです。

今回の重伝建への選定申請は、1975年に最初の歴史的町並み調査を実施して以来、実に40年余が経過した待望の取り組みです。そのため、多くの市民からは「これで貴重な鞆の町並みが残せる」と、期待の声がよせられています。

今後、同制度を十二分に活用し、町並み保存事業を積極的に推進することを求めるものですが、今回の重伝建選定についての、ご所見をお示し下さい。

次に、修理・修景事業についてお伺いします。

現在は、鞆町の伝統的建造物群保存地区内の歴史的建造物は、市の補助制度を活用して修理が行われています。

2016 年度は、14 件の補助が行われました。

また、1998 年の単市制度創設以来、修理は 57 件、応急処置は 17 件、修景事業は 17 件の、計 91 件の補助が行われてきたとのことです。

ところが、残念なことに、それらの建物のいくつかは、鞆町独自の意匠や、歴史的景観に沿わない事例も少なくなく、市民から「鞆町らしくない」との批判も寄せられています。

伝建制度の修理とは、現状の維持、もしくは復原的な方法により、伝統的建造物を健全な状態に戻す事です。

修景とは、伝統的建造物以外の建物や、新築される建物の外観が、歴史的風致と調和するように整備することです。

復旧とは、環境物件の特性を維持したり復原し、良好な状態に直す事です。

これらの作業は、鞆町の歴史的風致に、重大な影響を及ぼします。

そのため、施工者は、工事に入る前に、あらかじめ破損状況や原因、技法、建物の歴史的変遷などについて、十分な痕跡調査と現況調査を行い、記録し、その内容を、工法や材料、意匠や仕上げ等に的確に反映した工事仕様にしなければなりません。

また、場合によっては、伝建地区内の伝統的建造物や環境物件としての特性が失われていることもあります。その際には、痕跡調査や古写真などの資料の調査を行い、失われた特性の復元を行う必要があります。

時には旧状が不明な場合もありますが、その時には類例に基づいた整備をしなければなりません。

つまり、鞆町の伝統的建造物の修理は、「新築」や「リフォーム」ではなく、歴史的風致を後世に残し活用するという、特別な意味があります。

これらの作業を完璧にこなすためには、施工業者や設計士は、事業の重要性を十分理解し、古建築についての深い造詣と高い技術的水準が求められます。

ところがいくつかの建物は、痕跡調査や現況調査が不十分なまま設計されたり、設計図のチェック体制や工事関係者の認識が不十分であったりしたために、歴史的景観を、逆に阻害してしまう事案となってしまったのです。

鞆の歴史的町並みにそぐわない建物の施工は、後世に「間違ったメッセージ」を伝えるばかりか、景観を損ないます。

とりわけ、国の重伝建に選定された後に、景観にそぐわない工事が施工されると、文化庁から、厳しい指摘を受けるばかりでなく、最悪の場合、補助金の返還請求すらされかねません。

このような事態だけは、絶対に避けなければなりません。

そのためには、歴史的建造物の万全な保存整備の推進体制が必要です。

そこで質問します。

今後は、設計図書や施工が、歴史的景観に合致したものとなっているかどうか、指導・助言と現場での施工管理を含めた、チェック体制の強化が必要です。

他の自治体では、行政内部に古建築の専門家を常駐させ、日常的な指導・助言を行っています。

例えば、山口県萩市では、2000年度から、2名の専門家を、市役所の技師として雇用し、この職員が技術的支援を行っているそうです。

福山市としても、文化財課等に「古建築」の専門家を常駐させ、専門的見地からの指導・助言ができる体制を構築することが必要ではないでしょうか。お答えください。

また、この事業は一定の期間を見据えた取り組みとなります。

そのため、福山市役所内の建築士など、技術職員がヘリテージマネージャーの資格を保有し、技能やノウハウを次世代に継承することも大切です。

職員がヘリテージマネージャー資格を取得するために、研修会等へ参加できる環境整備をすることが必要と考えますが、ご所見をお示し下さい。

他市では、重伝建選定と同時に、強固な整備推進体制を構築しています。例えば、奈良県橿原市今井町の重伝建地区では、1993年に重伝建に選定されて以降、本格的に整備事業が開始されたそうです。

行政内部に「町並み整備事務室」を開設し、現在8人の専門職が配置されているそうです。

内訳は、所長と建築技術者が修理・修景事業を担当し、2人の土木技術者と、1人の機械系の技術者の他、2人が庶務担当として、資料処理や手続き申請を行っています。また、1名の副所長は、所長を補佐する役割です。

鞆町の保存計画は町家や土蔵など、229棟が特定されており、これだけの業務を遅滞なく推進するためには、複数の体制が必要です。

他市の例にならい、文化財課内部等に、「仮称 鞆町町並み整備事務所」のような専門のプロジェクトチームを構築し、推進することが必要ですが、お考えをお示し下さい。

次に、工務店や設計士の技能向上について伺います。

本保存計画でも指摘している通り、保存技術や伝統技能を有する技術者や技能者の育成は急務です。

そのため工務店や大工など、専門的な技能を持つ建設業者の協力が不可欠で、全国の先進事例が参考になります。

例えば、福岡県八女市の八女福島では、2000 年から、地元建築士が「NPO 八女町並みデザイン研究会」を発足させ、修理・修景の相談活動をはじめ、設計監理や施工を担当しています。

現場では、技術者や技能者の研修会を行っている他、小学生に、町家の修理現場で土壁塗りや、土間のたたき締め、外壁のべんがら柿渋塗りなどの体験学習を行い、八女福島の伝統様式や伝統工法を次世代へ継承しているそうです。

また、萩市では、建設業者・行政担当者・教育担当者による独自の組織「萩つくる会」が重要な役割を担っています。

その取り組みは、●有識者と建設業者、行政の相互理解を深めるマニュアルの作成、●業者間の交流、技術の共有のための見学や研修の実施、●教育機関との連携による人材確保、●事前調査の有識者によるサポートを行っている、とのこと。

いずれも、行政が、積極的に建築士会等の専門家へ働きかけ、連携を強化したからこそ実現した取り組みです。

これらを参考に、福山市としても、技能向上へ具体的に施策を講じることを求めますが、今後の方策をお示し下さい。

また、建設業者は、ヘリテージマネージャーが配置されていなければ工事を認めない、さらに、重伝建保存計画に記された、修理・修景基準を守らない施工の場合には、罰則を課すなど、規制が必要だと考えますが、お答え下さい。

次に、設計調査費についてです。

八女福島では、時間のかかる痕跡調査や、現況調査を、設計士が安心して行えるよう、設計管理費は、従来の6%から10%へ引き上げ、工作物については15%に引き上げているそうです。

また、築後吉井町並み設計会では、行政から、年間 100 万円の業務委託を受け、地区内の建物調査を実施する、独自の委託費を組んでいるそうです。

さらに、設計図書の発注だけは、市が独自に発注する自治体もあるそうです。

重伝建地区の修理事業は、通常の工事とは異なり、建築士や工務店が設計する際、多くの諸調査を行うことをお願いしなければならず、設計費は、特別な配慮が必要です。

「軀町の伝建地区の修理事業は特別なもの」との認識のもと、他市の例にならい、本市でも、設計調査費は、特別に引き上げる対応を行うことが必要ですが、お答えください。

以上の諸点について、ご所見をお示し下さい。

教育長（答弁） 鞆町の歴史的まちづくりについてであります。

始めに、重要伝統的建造物群保存地区の選定についてであります。

全国に誇れる鞆の町並みを、魅力ある地域づくりに活かし、文化環境の保全と生活環境の向上を図りながら、貴重な歴史的財産として継承していけるよう、地域とともに、町並み保存事業に取り組んでまいりたいと考えております。

次に、重伝建選定後の保存整備の推進体制についてであります。

鞆の町並みを保存し、歴史的風致の向上を図っていくためには、鞆の特性を活かせるよう、修理・修景基準に従い、適正な設計、施工を行う必要があります。

そのため、引き続き、福山市伝統的建造物群保存地区保存審議会や関係機関との連携を図り、専門的な見地での指導、助言を得るとともに、整備推進体制について検討してまいります。

次に、工務店や設計士の技能向上についてであります。

保存地区内の修理や修景の要望に適切に応えられるよう、技術者や技能者を育成することは、たいへん重要であると考えております。

現在、福山市内の広島県ヘリテージマネージャー登録者数は24名で、事業所数は15事業所であります。

今後、こうした専門家を育成するため、建築士会等と連携しながら、必要な知識や技能が習得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。

また、施工にあたっての規制は考えておりませんが、建造物の所有者等へは、ヘリテージマネージャー登録者を有する事業所を、情報提供するようにしてまいります。

次に、設計調査費用についてであります。

現在の修理・修景事業における補助対象経費には設計調査費を含んでおり、引き続き補助対象経費とするよう考えております。

望ましい設計調査費のあり方については、今後の課題と捉えております。

以上

教育行政について

土屋ともり市議：学校規模・学校配置適正化計画について質問します。

学校統廃合計画に対する、子どもの意見の聴取について伺います。

市教委は3月26日の東村小学校での意見交換会で、「学校再編を保護者と子ども、小学校と一緒に説明してほしい」という質問に対し、「子どもの声を聞くことはしない」との説明を行いました。

学校の統廃合で、最も影響を受けるのは、子ども達です。

教育委員会は、「子どもの思いなどは保護者から聞かせるべき」と答えていますが、それを聞いた参加者は「全く無責任だ」と話していました。

これまでの質疑で、子どもの意見を表明できる場を設けること、子どもの意見の尊重を求めてきましたが、それに対する対応方針をお示し下さい。

次に、統廃合の理由について伺います。

市教委は統廃合を行う理由について、「全ては子どものため」と説明してきました。

その一方で、(仮) 千年小中一貫義務教育校の計画(案)等では「望ましい教育環境の中で教育効果を高めるため、ICT機器の導入や老朽化した校舎の改修、建てかえなど膨大な財政負担が生じる」と、財政負担について述べています。

8月28日の議会報告会では、参加者から「財政問題を理由にして統廃合を考えて欲しくない」といった意見が出されていましたが、今回の統廃合計画が、財政問題が大きな理由なのであれば、『全ては子ども達のため』と誤解を招く説明はやめてほしい』との声が、住民から寄せられています。ご所見をお示し下さい。

次に説明責任についてです。

教育委員会は、現在、統廃合対象校と保護者や住民らとの意見交換を開催していますが、実態は「教育委員会からの方針の伝達となっており自分たちの意見を聞き入れてくれない」と多くの学区の保護者らから、批判の声が寄せられています。

「丁寧に説明する」と回答していますが、保護者や地域住民の願いは「意見を聞き入れて欲しい」ということです。そして、計画の見直しこそ行うべきです。お答えください。

次に手引について質問します。文部科学省の手引（公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引）には、「学校を地域コミュニティの存続や発展の中核的な施設と位置づけ、地域を挙げてその充実を図ることを希望する場合に学校統合を選択しないとすることができる」と記載されています。

市教委は、一昨年 12 月 9 日の本会議答弁で「手引に従い取り組みを進めている」と答弁しています。

手引に従うというのなら、対象となった小規模校を存続させる手立てを講じるべきです。全国では、人口減少地域の学校を存続するために、手引きの内容を実践し、統廃合計画を見直したり延期したりしている地域があります。福山市としてもそのような地域を把握し、参考にするべきですが、全国または県内で、統廃合計画を見直した地域をお答えください。

次に、小規模特認校制度について伺います。

小規模校として、学校を地域に存続させる方法の一つに、小規模特認校制度があります。これは、教育委員会の答弁によると、学校選択制の一つで、小規模校において特色ある教育を受けたいと希望

する人が、入学できる制度です。

広島県や国に対して申請する必要はなく、福山市教育委員会で決定できる、とのこと。今、統廃合の対象となっている小規模校は、どの学校も、これまで行われてきた取り組みが子ども、保護者、地域住民から支持されています。

しかも、教育委員会自身も、これらの小規模校の特徴を、●子ども一人一人に教員の目が行き届きやすくきめ細かな指導がしやすい、●友達同士の間関係が深まりやすい、●個別に役割を与えて活躍する場面をつくりやすい、●教職員が他の小規模校と指導方法の交流等を行い、教育の充実に努めている面がある、とその優位性を認める答弁を行っております。

このような小規模校を存続させる手法として、特認校制度を活用することこそが、子どもにとっても保護者にとっても「多様な選択肢」をつくることになるのではないのでしょうか。

お答え下さい。

ある山間部の小学校へ転入した生徒は、転入前には市内の大規模校に通学していました。生徒同士のさまざまなトラブルで不登校となり、途方に暮れていたときに、山間部の定住促進住宅を紹介され

たそうです。

そして、わらにもすぎる思いで募集し、小規模校に転校。今では、見違えるように明るくなり、積極的に地域住民に挨拶ができるようになり、勉強も進んでするようになったと話していました。これは、これまでも紹介したことです。

「一定の集団規模で子どもたちを切磋琢磨させる」と言いますが、大集団に、どうしてもなじめない子どもの教育の場の保障を、どのように認識しているのか、お示し下さい。

2015年8月24日の文教経済委員会において、市教委は、統廃合を行った結果の地域の変化について、全国の事例の調査を検討する、とのことでした。そして、学校統廃合により地域の児童生徒数がふえた学区、自治体があれば詳細について尋ねましたが、明確な答えはありませんでした。

廃校した地域の多くは、地域内人口が減少し、努力しても「現状維持」がやっとという地域ばかりで、跡地利用をいくら行っても、活性化につながりにくいのは、全国の教訓ではないでしょうか。

8月28日に行われた、沼隈市民交流センターの議会報告会では、参加者のほとんどから「学校が無くなれば地域が寂れる」「教育委員会は、地域の思いを聞いていない」という、「学校の存続を」求める立場からの意見が出されました。

ある町づくりを推進している内海町の市民は「学校統廃合は、教育だけの問題ではない。地域全体の問題で、学校のない所に人が住もうとは思わない」「今のままでは、内海町はみんな計画に反対する」との発言でした。

さらに、東部市民センターでは、山野学区の住民が「小さくてもよい学校の存続を」求める立場から「存続して」との要望を発言されていました。住民合意が得られていない、統廃合計画は中止すべきですが、お答えください。

次に小中一貫義務教育学校について伺います。

義務教育学校は、小・中学校の枠組みを取り払い、1人の校長で、9学年が一体となった教育とするものです。そして、9年間を前期課程、後期課程に再編します。このような、小・中学校の区切りのない一貫校は、様々な「課題」が指摘されています。

文科省の実態調査では、小学校と中学校の接続部にあたる「6・7年生が一番の課題、教職員、児童ともに戸惑いを見せる」「小6がリーダーの役割を発揮できない」「7年生に中学生としての自覚を持たせる工夫が必要」などの課題が浮かびあがっています。

教員の問題に関しては「小・中間の壁の高さ」「多忙化」との指摘も見られます。

また、発達心理学が専門の都筑学（つづきまなぶ）氏は、小学校期に「有能感（コンピテンス）」を獲得していくことが重要であるのに、それが十分に保障されていない、と指摘しています。

子どもは、小学校3、4年生の時期から、具体的な事物と関わりながら認識を深めていく中で有能感を獲得していきます。

そして、5、6年生の高学年期に、小学校という社会の中の最高学年として、行事や自治活動でリーダーとなって下級生を率いて活動し、他人から認められ、褒められる経験を積み重ねる中で、「有能感」を高めていきますが、一貫校では、これらが出来にくい、と言うのです。

さらに、生徒指導研究を専門とする船橋一男氏は、小中一貫校では「小学校 5・6 年の活躍の場がない」ために様々な問題が生じている、発達のだし筋からの検証が必要である、と提起しています。

教科担任制や定期試験の導入などによって、小学校期の「教師から子どもへの丁寧なケア」や「自分に関わりがあり意味がある学び」が奪われ、子どもに「戸惑い、混乱」「不安」が生まれている、との指摘です。

このように教育学的、発達心理学的な検証が十分なされていない段階で、拙速に 6ー3 年制の区切りを変更することは、リスクが高いことです。拙速に導入しないことを求めます。

以上について、ご所見をお示し下さい。

教育長（答弁） 次に、学校規模・学校配置の適正化計画についてであります。

学校再編に対する意見聴取等につきましては、保護者や地域住民、学校関係者と行政が、教育効果が十分に発揮でき、子どもたちに、変化の激しい社会をたくましく生きていく力を育てる上で、教育環境がどうあるべきかという観点で、議論すべきであると考えています。

次に、学校再編は、教育的観点で、子どもたちにとって、より良い学びの環境づくりを目的に進めているものです。

今後、老朽化した校舎の改修、建て替えや、授業へのＩＣＴ機器の導入などを早急に進めていく必要があり、学校配置を見直すことにより、教育費を効果的に投入し、将来にわたって教育の質の維持向上を図ることが必要です。

保護者や地域への説明につきましては、不安や懸念に対して、具体的対応策を示しながら意見交換を行い、相互理解を深めているところです。

文部科学省の手引につきましては、各地域が抱える実情や課題は様々であることから、飽くまでも各市町村が主体的に検討をするた

めの参考資料として利用することとされています。

人口減少、少子化・高齢化が急速に進行する中、学校があれば地域が活性化するという状況ではなくなっており、将来を見据えたまちづくりに取り組む上で、子どもたちの教育環境と地域の活性化は、それぞれの課題として、分けて議論していく必要があると考えています。

今後、再編後のまちづくりについて、関係部局が連携するなかで、住民の皆様と行政が継続的に話し合う場を設け、互いに知恵を出し合いながら、地域の活性化に取り組んでまいります。

次に、学校選択のあり方についてであります。

保護者が希望する学校への入学については、学校選択制度や保護者の就労等により祖父母宅などがある学区内に就学する場合、また、教育的配慮が必要と認められる場合等における指定学校変更制度により、許可事由に該当する場合に認めることとしています

今後、適正な集団規模による望ましい教育環境を整備していく中にあっても、子どもや保護者の状況に応じて学校を選択できるよう、これらの制度を継続していきたいと考えております。

なお、再編対象校の中には、大きな集団になじめない、不登校や

いじめ等で教育的配慮が必要などの理由で、校区外から通学している児童生徒がいることから、再編後の教育環境のあり方について、様々な観点から検討しているところです。

今後も、保護者や地域の皆様と意見交換を行う中で、相互理解を深め、子どもたちにとってのより良い教育環境となるよう取り組んでまいります。

次に、義務教育学校につきましては、1年生から9年生までの児童生徒が一つの学校で学ぶということを生かして、9年間の子どもの成長を見通し、柔軟な教育課程の編成や指導方法により、効果的な学校運営を行うことができます。

他市の先行事例においては、小学校段階と中学校段階を意識し、子どもの成長を促すため、教育活動において、運動会や学習発表会などは、6・3の区切りで行なったり、学校行事のなかで、5・6年生がリーダーシップを発揮する機会を意図的に設定したりするなどの取り組みが行われています。

本市においても、こうした事例も参考に、関係校の教員と教育課程や指導方法を検討し、義務教育学校のメリットを最大限生かせるよう取り組んでまいります。