



平成 29 年 3 月 29 日

泉南市教育委員会
教育長 福本 光宏 様

泉南市教育問題審議会
会長 岡田 耕治

泉南市教育振興計画の理念実現を図る
学校規模適正化を含めた学校の在り方について

平成 28 年 8 月 3 日付けで、貴教育委員会から諮問のあった下記の諮問事項について、本審議会は、8 回の審議会を開催し、慎重に審議を重ねた結果をここに答申いたします。

記

- | | |
|------|--|
| 諮 問 | 泉南市教育振興計画の理念実現を図る学校規模適正化を含めた学校の在り方について |
| 諮問事項 | 平成 28 年 7 月策定の泉南市教育振興基本計画において、計画の推進方策として示した「計画の理念実現を図る学校規模適正化を含めた学校の在り方検討」について |

教育問題審議会答申

泉南市教育振興基本計画の理念実現を図る 学校規模適正化を含めた学校の在り方について

平成29年3月29日

1. 諮問内容について

平成28年8月3日、本審議会は、泉南市教育委員会より、泉南市教育振興基本計画における計画の推進方策として示された「計画の理念実現を図る学校規模適正化を含めた学校の在り方検討」について諮問された。その際の、検討の視点、検討の条件、検討事項については以下の通りである。

(1) 検討の視点

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 小中一貫教育を視野に入れた小中連携② 学校、家庭、地域のつながりの力で子どもの未来を拓く教育コミュニティの拠点としての学校の役割③ 泉南市公共施設等最適化推進基本計画（平成28年3月）との整合性④ 調整区の解消⑤ 今後40年間の将来を見通した学校の在り方 |
|---|

(2) 検討の条件

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 小中一貫教育を実行できる教育環境② 地域コミュニティを基盤にした教育コミュニティの創造③ 調整区の解消④ 学校規模⑤ 通学距離・通学時間 |
|--|

(3) 検討事項

- | |
|---|
| <p>○泉南市の子どもたちの生きる力と確かな学力を育成するため、今後40年間を目途に、児童生徒数の推移、建物の耐用年数等を踏まえた上で、段階的に、すべての小学校と中学校を小中一貫校とすることをめざす。</p> <p>○小中一貫校を円滑に実現するため、中学校区を教育コミュニティづくりの基盤とし、原則として現在の各中学校区につき、中学校1校、小学校1校を基本とする。また、中学校区の状況によっては、施設一体型も視野に入れる。ただし、児童生徒数の動向や社会状況等に応じて、必要な見直しを行うものとする。</p> |
|---|

2. 審議の経過

平成 28 年 8 月に新たにスタートした本審議会では、それまで審議してきた泉南市教育振興基本計画の理念に従って、諮問文に示された検討の視点、検討の条件を含めた検討事項について審議を重ねてきた。

審議にあたり、泉南市教育振興基本計画に基づき、本市において小中一貫教育が提起された理由について確認した。(⇒資料参照)

続いて、全国の小中一貫教育の現状と先行事例の説明を受けながら、小中一貫教育のメリット、デメリットを確認した。

【小中一貫教育のメリット、デメリット】

小中一貫教育のねらいは大きくわけて「学習指導上の成果をあげる」「中 1 ギャップの緩和など生徒指導上の成果をあげる」「9 年間を通して児童生徒を育てるという教職員の意識改革を図る」の 3 点である。

全国の先進実践校の成果から、小中一貫教育のメリットについては、「学習指導上の成果」として「学力調査の結果向上」「学習意欲の向上、学習習慣の定着」、「生徒指導上の成果」として「いわゆる『中 1 ギャップ』の緩和（不登校、いじめ、暴力行為等の減少、中学校進学に不安を覚える生徒の減少）」「自己肯定感の向上、思いやりや助け合いの気持ちの育成」が重要なポイントとしてあげられている。

また「教職員に与えた効果」としては「指導方法への改善意欲の向上、教科指導力・生徒指導力の向上」「小・中学校間における授業観や評価観の差の縮小」があげられる。

デメリットについては、「児童生徒に与える影響に関する課題」として、「児童生徒の人間関係が固定化しないような配慮」「小学校高学年におけるリーダー性や主体性の育成」が重要な課題としてあげられる。また中学校に進むことで、新たな環境が成長の自覚につながる側面があるが、そのような機会の保障も課題になる。

さらに「一貫教育の実施に伴う時間の確保等に関する課題」として「小・中学校間の打合せ時間の確保」「小・中学校合同の研修時間の確保」「小・中学校の交流を図る際の移動時間・手段の確保」「教職員の負担の軽減、負担感・多忙感の解消、負担の不均衡」があげられる。

これらの確認を経て、審議を重ねた結果、次のような点が議論となった。

○小中一貫校を実現する教育環境の整備と全市的な進め方について

小中一貫校を実現する場合、その教育内容については、市内で一斉にスタートする必要があるため、その時期を根拠を示して定める必要がある。その際は、泉南市教育振興基本計画に示されている就学前教育機関との連携も視野に入れながら、デメリットとしてあげられた教職員の負担軽減をどう図るのかを考える必要がある。

中学校区につき小学校を 1 校にするとした場合、小学校がなくなる地域が出てくる。そ

の際の市民感情をふまえた上で、新たな学校の教育環境をどう整えるのかを考えると共に、校区が広がることで、家庭、地域との連携をどう図っていくのかを考える必要がある。

○教育コミュニティの考え方とその範囲について

学校とコミュニティとの関係を考えて時、現在においても小学校は地域から近く、中学校は遠いという感覚がある。中学校区という範囲でコミュニティを考えるのか、小学校区で考えるのか、議論をする必要がある。その際は、学校づくりとまちづくりの一体化の視点に立って、めざすべき「教育コミュニティ」とは何か、「地域コミュニティ」との違いも含めて、市民や保護者にわかるように示す必要がある。また学校規模の適正化をふまえた新たな学校の在り方を考える際は、学校規模の適正化を図る校区再編と、めざすべき教育コミュニティとしての校区のどちらを優先するのかを明らかにする必要がある。

○学校の適正規模の考え方について

諮問文では学校の適正規模の上限は示されているが、下限が示されていない。小規模校になると手厚い支援が可能になる反面、学年が単学級になるとクラス替えができず、人間関係が固定化することによって、そのことで悩む子どもの問題に対応しにくい構造が生まれるなどの課題もある。そのことも含めて、学校の適正規模をどう考えるのかを示す必要がある。

○児童数の推移の考え方について

諮問文には「国立社会保障・人口問題研究所による推計」と「泉南市まち・ひと・しごと創生人口ビジョンによる推計」をもとにした数が併記されているが、どちらの数字で将来の児童生徒数の推移を考えるのか、明らかにする必要がある。

これらの議論をふまえ、今後の審議に活かすため、中学校区の地域住民、保護者に諮問文について説明し、それについての意見を聞くことを目的に、4中学校区で「教育を語る会」を行った。しかし参加者が少なく、地域住民、保護者に十分説明したとは言い難い状況である。

(教育を語る会で出された意見)

●語る会のあり方について

- ・小学校区でも説明会をしてほしい。
- ・昼間の開催、駐車場の確保など、保護者が参加しやすい状況をつくってほしい。
- ・教職員の意見も聞いてほしい。

●小中一貫教育について

- ・小中一貫は中1ギャップに効果があり、不登校の解消につながるのではないかな。
- ・小中一貫教育を進め、中学生が小学生に関わるなかで、自尊心を育てる教育を進めてほしい。
- ・小中一貫のキャリア教育を進め、将来の生き方を考える中で、学ぶことの意味を子どもたちと確認し、学習意欲を高めてほしい。

- ・今、小学校と中学校のつながりが見えず、自分の子どもが中学に入った時が心配。生徒数も急に増えるなかで、先生はどこまで同じように指導してくれるのか不安がある。
- ・施設一体型はわかるが、分離型でどのような形で小中一貫教育が進むのか、イメージがつかみにくい。
- 調整区解消について
 - ・現行の調整区制度は学校規模適正化につながっていないのではないかと。
 - ・中学校区をまたぐ調整区についてはどう考えるのか
- 学校規模・学級規模
 - ・適切な規模については、どう考えているのか。12～18 学級は適切なのか。
 - ・学級の規模についても考えるべきではないか
- 新校舎の建設
 - ・中 1 小 1 ということで先行実践例の学校の施設の説明があったが、同じような施設が建つのか。財政的に可能なのか。
- 廃校になった小学校の取扱い
 - ・一中一小なら 6 つの小学校が廃校となる。その後、どうするのか。

なかでも検討事項の 2 つめにある「各中学校区につき、中学校 1 校、小学校 1 校」については、これまでの審議会が出された意見も多様であり、特に中学校区で小学校が 1 校になることについては「教育を語る会」でも、参加人数が少なかったにもかかわらず、様々な意見が出された。

(教育を語る会で出された意見)

- 人間関係の構築への危惧
 - ・小中一貫になると、中学校まで一緒になり、人間関係が非常に狭くなる。高校へ行ってからカルチャーショックを受ける場合もあるのではないかと。
 - ・今なら中学校へ進学したとき、関係がリセットされ、新たな人間関係を築くことができる。
- 校区が広域化することのデメリット
 - ・小学校が減少するなら、「学校・家庭・地域のつながりの中で子どもの未来を拓く教育コミュニティ」の視点と矛盾するのではないかと。広域化すると関係が希薄になるのではないかと。
 - ・バス通学のこと書かれているが、自然に触れる、地域の人とかかわる、自分の身を守るなど、通学途上で学ぶこともあるのではないかと。それはバス通学では経験できない。
 - ・災害時の避難所としての小学校の位置づけはどのように考えているのか
- 大規模になることへの危惧
 - ・小学校が統合すれば規模が大きくなり、きめ細かいかわりが必要な時期に、それができなくなるのではないかと
- 財政の論理ではなく、子どものことを考えた審議を
 - ・行革の一環としてではなく、子どもたちのことを考えて方針を出してほしい。泉南市の未来を担う子どものために、教育に予算をかけてほしい。

以上のことから本審議会では、審議会が出された意見も多様であることに加えて、地域住民、保護者等の十分な意見が聞けないままに、示されたスケジュールの中で具体的な学校の姿を示すことは困難と判断し、泉南市教育振興基本計画をふまえた理念的答申を出すことを確認した。

3. 泉南市教育振興基本計画の理念実現を図る新たな学校の在り方について

(1) 方針

○泉南市の子どもたちの生きる力と確かな学力を育成するため、今後40年間を目途に、児童生徒数の推移、建物の耐用年数等を踏まえた上で、すべての小学校と中学校を小中一貫校とすることをめざす。

○小中一貫校には「施設一体型」「1対1の施設分離型」「1対多の施設分離型」の形があるが、今後、めざす小中一貫校の具体的な形をはじめとするその在り方については、学校数や校区の在り様も含めて、答申後、丁寧に時間をかけて、地域住民や保護者等の意見を聴きながら市において計画を立てることとする。

※小中一貫校・小中一貫教育とは

小中一貫校とは小中一貫教育を推進する学校であり、小中一貫教育とは小・中学校がめざす子ども像を共有し、9年間を通じた教育課程を編成し、系統的な教育をめざす教育である。

(2) 方針の実施にあたって

①小中一貫校をめざすにあたって

○めざす理念

泉南市においては、これまで教科指導、生徒指導等で各担当教員を中心に小中連携を図ってきた。そのことの上に立って、平成23年度以降、キャリア教育の推進等を通して、中学校区の全教職員による「めざす子ども像（20歳像）」づくり、さらにキャリア教育の全体指導計画づくりに全市的に取り組んできた。その際、各校の子どもの実態や取り組みについての全体共有を図る中で、小中連携を進めてきた。

今後、小中一貫校をめざす際は、各校の子どもの実態に根差した「めざす子ども像・20歳像（どんな子どもに育てたいのか・20歳になったときどんなおとなをめざすのか）」、そのための「つけたい力（どんな力をつけたいのか）」を明らかにし、泉南市教育振興計画の理念を踏まえ、「誰のための、何のための小中一貫校か」を考えの基軸とした9年間を通じた教育課程を編成し、系統的な教育をめざす。

○メリット・デメリットをふまえる

メリットについては、先進実践校のアンケートから「上級生が下級生の手本となろうとする意識が高まった」「下級生に上級生に対する憧れの気持ちが強まった」という点があげられている。積極的な異学年交流を進めることで泉南市の子どもたちの課題である自己肯定感の向上や、学習意欲をはじめとした様々な意欲の向上につなげることが重要である。

また、泉南市の子どもたちの中には中学校に進んだとき、生徒指導や授業の在り方の違いに戸惑い、不安に陥る事例がある。「段差」の緩和を図るために、小学校と中学校の教職員が共に子どもが感じる「段差」を認識し、小学校高学年からの教科担任制の導入や、きめ細かい授業や生徒指導の在り方の共同研究を進めるなど、メリットを最大限に活かすこ

とが必要である。

デメリットについては、審議の経過で明らかにした、「児童生徒に与える影響に関する課題」への対応や家庭、地域との連携、「小・中学校間のコーディネート機能の充実」「小・中学校の教職員人事の一体的な運用」の視点からの加配教員の活用や外部講師の派遣等を通じた教職員の負担軽減等を図る必要がある。

○就学前教育機関との連携

泉南市教育振興基本計画の推進方策にある「子どもの育ちと学び、進路を保障するために、校種間のシステムや保育教育内容の『段差』をスムーズにする系統性、連続性のある保育所、幼稚園、認定こども園、小学校、中学校の連携を推進する」を踏まえ、小中一貫校をめざす際は、就学前教育機関との連携を視野に入れる。

②今後、具体的な学校の在り方を計画するにあたって

今後、具体的な学校の在り方を計画するにあたっては、次の４点をベースに検討を進めることが重要である。

○学校規模

計画を立てるにあたっては、小中一貫校を実現する教育環境としての適正な学校規模、学級規模を明らかにする。その際は、文部科学省、大阪府が示す基準を参考にするが、泉南市の子どもの実態、地域の実態をふまえて判断する。

○児童生徒数の動向

泉南市教育振興基本計画や諮問書においては、児童生徒数の推移について、40年間の教育ビジョンを考えるとという側面から、「国立社会保障・人口問題研究所による推計」と「泉南市まち・ひと・しごと創生人口ビジョンによる推計」をもとにした数が併記されてきた。今後、具体的な学校の在り方を計画していく際には、現実には即した児童生徒数の動向を見ていく必要がある。

○耐用年数との関係

今後、小中一貫校を実現する教育環境としての具体的な学校の在り方を示す際には、それぞれの学校の建物の耐用年数との関係を考慮して計画することとする。

○教育コミュニティ

泉南市教育振興基本計画の理念である「学校、家庭、地域のつながりの力で子どもの未来を拓く教育コミュニティの拠点としての学校の役割」という視点は、今後も計画を立てる際の重点とする。その際、従来から地域住民が大切にしてきた伝統的な地域コミュニティと、めざすべき新たな教育コミュニティとの違いを明確にし、学校づくりとまちづくりを一体的に行う視野を持って、校区の在り方を含めた教育環境を考える。

※教育コミュニティとは

本市では、第5次泉南市総合計画にも示されているように、市民一人ひとりが大切にされる人権文化のまちづくりが進められている。教育コミュニティとは、そのことを踏まえ、従来から地域住民が大切にしてきた伝統的な地域コミュニティを基盤に、学校、家庭、地域社会における様々な人びとが協働して子どもの教育のために力を出し合うことで、新旧住民の交流を含め、世代を越えて、子どもを中心にあらゆる人々のつながりを構築する新たなコミュニティである。

また、次の2点について十分留意する必要がある。

○調整区の解消

「調整区解消に係る人権啓発・人権教育のとりくみの推進プラン」は、計画期間を平成24年度から28年度の5年間とし、その後、大規模校・小規模校是正にむけての市内各小学校の児童数の動向を見通した上で調整区を解消することとしている。調整区解消の方向性については本審議会答申で明らかにする予定であったが、具体的な学校の在り方についての答申が困難になったため、今後は、それぞれの調整区をめぐる課題をふまえ、具体的な小中一貫校の在り方を計画する中で解消の方向性を示すこととする。

○地域住民、保護者等の意見を聴く

小中一貫校を実現する教育環境としての具体的な学校の在り方については、地域住民や保護者の意見を十分に聴きながら計画を立てていく。その際は、「施設一体型」「1対1の施設分離型」「1対多の施設分離型」それぞれの形のメリット・デメリット、教育コミュニティや学校規模についての考え方、また将来にわたる泉南市の財政的状況や児童生徒数の推移等、必要な情報をすべて明らかにした上で意見を聴くこととする。

また、「子どもの権利に関する条例」が制定されている泉南市の姿勢として、子どもの意見参加についても保障する。小中一貫校をめざす際の自分が通う学校の施設や独自教科などのカリキュラム内容など、子ども自らが通いたくなる学校の在り方を考えていく中で、子ども自身が感じる小中の「段差」についても明らかにする。

第2章 泉南市の教育を取り巻く状況

2. 子どもたちの状況

（3）生活と学力

本市の子どもたちをめぐる生活実態をみると、就学援助を必要とする要保護、準要保護家庭をあわせた子どもの数の割合は、小学校は約5人に1人、中学校は約4人に1人の割合になっています。これは大阪府内でも、決して少ない数字ではありません。

文部科学省委託研究「平成25年度全国学力・学習状況調査（きめ細かい調査）の結果を活用した学力に影響を与える要因分析に関する調査研究（国立大学法人お茶の水女子大学）」（以下「きめ細かい調査」）によると、家庭の社会経済的背景が高い子どもの方が、各教科の平均正答率が高い傾向が見られると分析しています。

このように家庭の社会経済的背景と子どもの学力には強い相関関係があり、このことは本市においても例外ではありません。前述の学力面、生活面の本市の調査結果についての経年変化を見ると、小中学校とも市の平均値だけでは見えない学校ごとの特徴があり、そこには一つの要因では語れない、多様な社会経済的背景があると考えられます。また、平均値では正答率や肯定的な回答が高かった学校においても、二極化の傾向が懸念されており、社会経済的背景を踏まえた取組はすべての学校で必要とされる状況にあります。

「きめ細かい調査」では、家庭の社会経済的背景が低いからといって、必ずしも全ての子どもの学力が低いわけではないとして、家庭の社会経済的背景を越えて学校全体の学力を上げている学校の取組の共通の特徴として以下の6点をあげています。

- ・家庭学習の指導の充実
- ・管理職のリーダーシップと同僚性の構築、実践的な教員研修の重視
- ・小中連携の取組の推進
- ・言語活動の充実等
- ・各種調査の積極的な活用
- ・基礎基本の定着と少人数指導

なかでも、

- ・放課後を利用した補充的な学習サポート
- ・習熟度別少人数指導
- ・小中連携
- ・家庭学習の課題の与え方に関する教職員の共通理解

は、学校内の家庭の社会経済的背景による格差の改善に有効なものになっています。

さらに、家庭の社会経済的背景の影響を取り除いても学力との関係が見られる保護者の意識として

- ・生活習慣に関する働きかけ
- ・読書に関する働きかけ
- ・学習に関する働きかけ
- ・文化活動、芸術活動、自然活動に関する働きかけ
- ・子どもとのコミュニケーション

の重要性と共に

- ・学校の教育に関する意識
- ・学校の活動への参加

等の重要性が明らかになっています。

しかし今、本市の子どもたちの家庭の社会経済的背景を見ると、働くこと、生活することに追われ、子どもと保護者がむきあう時間がなかなかとれない家庭も少なくありません。そのような状況の中で「子どもの変化に気づけない」保護者、「わが子に寂しい思いをさせているのではないか」という思いから「子どもの背中を押せない」、「子どもにモノを買い与えることで何とか関係を築こうとする」保護者の姿も見られます。また、経済的に安定しているように見える家庭においても、祖父母等の支援を受けて何とか現状を維持しながら、将来への不安を抱きつつ生活している等、丁寧な実態把握をしないと統計的な数字には表れない事例もあります。その他、精神的に不安定な状況にいる保護者、地域の中で孤立している保護者も見られ、結果として、家庭の社会経済的背景の厳しい保護者ほど、教育への意識や学校とのつながり、地域、社会とのつながりが希薄になっている現状があります。

このような中で今、本市において、不利な環境においても社会経済的背景による格差を改善し、学校全体、市全体の学力の向上を図り、すべての子どもたちの進路を保障することが、大きな教育課題となっています。

調査の結果が示すように、課題克服のためには各学校が自らの学校内の取組を充実させることはもちろん、小中連携をはじめとした保・幼・こ・小・中の連携の下、一貫した保育教育システムの構築が今後大きな意味をもちます。

また、前述した家庭の社会経済的背景の厳しい保護者ほど、教育への意識や学校、地域、社会とのつながりが希薄になっている現状の中で、その教育力を高めるためにも、保護者を含めた地域住民が保育、教育にむきあうことで、自分自身が学び直しをしていく生涯学習の推進が求められます。そのことを通して、学校、家庭、地域が一体となったつながりを再構築し、学校、家庭、地域の教育力の向上を図ることが今後より一層、重要な意味をもつと考えます。

【今後の方向性】

- 小中連携をはじめとした保・幼・こ・小・中の連携の下、一貫した保育教育システムの構築
- 保護者を含めた地域住民が保育教育にむきあい、学び直しをしていく生涯学習の推進を通じた、学校、家庭、地域が一体となったつながりの再構築