

泉南市教育問題審議会答申

平成20年4月25日

1. 諮問内容について

平成16年4月に泉南市教育委員会より「これからの泉南市の教育のあり方について」の諮問を受けた前教育問題審議会は、就学前教育部会、学校教育部会、地域家庭教育部会の3部会に分かれて、幼稚園、学校、地域家庭の今後のあり方について話し合いを重ね、平成18年3月に答申を出すにいたった。

しかし、学校教育部会における「学校規模適正」にむけての校区の再編については、審議会の中間報告において示した具体案に対して一部住民から反対意見が出され、それをきっかけとして、これに関わる部落差別事象が発生したために、住民の意見を聞き、調整する時間的余裕を失する結果となり、具体案を作成するには至らなかった。

本審議会は、前審議会答申における「平成18年審議会における学校規模適正化の具体案の議論は、今般生起した部落差別事象を踏まえ、本答申における以下の【方策】を基本として、詳細の調整を行うものとする。」という文言にもとづき、答申に示された教育の基本理念と新たな施策の展開を実現するための「学校規模の適正化」の具体案作成について諮問されたものである。

2. 審議の前提となる前審議会答申が示した

「学校規模適正化」にかかる認識

ここで再度、本審議会の審議の前提となった、前審議会答申が示した「学校規模適正化」にかかる認識について整理する。

前審議会学校教育部会に与えられた学校規模適正化にかかわる任務

泉南市においては人口変動やその他の理由で過去に小中学校の増設や校区の再編を実施してきたが、近年の急速な少子化や、市内の宅地開発の粗密の差異によって校区ごとの児童・生徒の人数に不均衡が生じている。これらの不均衡がどの程度のものであり、それが将来において泉南市の教育に及ぼす影響を診断し、不均衡是正の是非と、是正するのであればその具体的方策の検討が専門部会に与えられた任務であった。

大規模校にかかわる認識

人口増による大規模校化は、教室の不足、特別教室の不足や利用頻度の低下、校庭の過密など教育活動の適切な運営に大きな支障をもたらし、児童・生徒の健全な発達および個性と学力の伸長にとって妨げとなる。また学校規模の増大は互いに顔や名前も知らないという事態

をふやし、人間関係の希薄化を生み、暖かい人間関係の中で教育を行うことが困難となる。過度の大規模化は一刻も早く改善されるべき問題である。

小規模校にかかる認識

少子化の急激な進行により、泉南市においても著しく学級数の減少が進行する学校がいくつか生じている。学校の小規模化は、地域との密着や家族的な雰囲気の中で、子ども一人当たりに対する教員数ほかの資源においてゆとりが生じるなど、当該校においてメリットをもたらしてきた側面もある。ただしそのメリットは、子ども一人当たりの公費支出が小規模校では他校よりも相当に大きくなり、その面での不均衡を拡大させることにも注意が必要である。

しかしその一方で、クラス替えができないことによる人間関係の固定化によって、いじめなどの人間関係の問題に対応しにくい構造を生み出し、クラス活動やクラブ活動などの集団活動が困難となり、選択肢が限られるなどのデメリットも大きい。特に近年では、小集団指導や選択科目など、教科・領域に応じた柔軟な集団編成によって一人ひとりの個性と学力を最大限に伸ばす教育方法が注目されているが、小規模校での実施はたいへん困難である。また、担任数の減少によって教員一人当たりの学校業務負担が大きくなり、場合によっては十分な対応ができない事態が生じることとなる。

学校規模適正化のための原則

教育理念を尊重し、財政とのバランスがとれた適正化

適正化にあたっては、本教育問題審議会において確認された教育理念がより促進される方向で方法を選択する必要がある。また、市の財政が全般的に悪化している中では財政に対して負荷の小さい方法を選択する必要がある。また、今後の退職者数の増大による退職金・年金支払いのために教育財政はこの先少なくとも10年程度は基礎的な支出が拡大せざるを得ない趨勢にあり、こうした中・長期的な財政動向と調和する方法の選択も求められる。

将来における適正化措置を見通した方法の選択

将来の人口変動や社会状況の変化によって、学校規模の適正化は将来においても実施されざるを得ない性質を持っている。加えて、現在の適正化措置が中長期的な人口変動予測に基づいて行われたとしても、社会状況の変化によって結果が異なることもあり、これもまた将来において適正化の必要を生じさせることとなろう。

したがって、現段階の適正化が将来における適正化を著しく困難にさせることがないよう配慮することが望ましく、できるならば将来における適正化を容易にする方策をとることが望ましい。本市においては、これまでの学校増設や校区再編において「飛び地」や「調整区」が設けられており、「柔軟な対応」の名のもとに設定されてきたこれらの措置が、結果としては不自然で調整の困難な事態をもたらすと同時に、校区編成の原則そのものをあいまいにし、

現在の適正化にとって大きな壁となっている。今回の適正化にあたっては、将来に対して同じ問題を残さないよう、できうる限り「飛び地」や「調整区」を廃止し、また新たに設置しないものとする。

子どもの最善の利益を優先する適正化

学校規模の適正化の方策は、校区の再編など伝統的な地域事情との齟齬や、様々な人々の利害を生じさせることとなり、その調整にあたって意見の相違は避けることができない。本答申は大人の事情や利害ではなく、子どもの教育上の最善の利益に立とうとするものである。わが国が批准している「子どもの権利条約（児童の権利条約）」は、公的であれ私的であれ、子どもに関するいかなる活動も子どもの最善の利益に基づいて行われなければならないと定めている（第3条）。本答申を受けた協議の場においても、それがいかなる形態であれ、またそこに関与する者の立場や資格にかかわらず、すべての人間がこの原則に基づいて行動しなければならない。

人権を尊重する適正化

泉南市においては同和地区に対する差別観念が歴史的に存在してきたことは事実であり、市民人権意識調査の結果からもそれが完全に払拭できているとは言えない状況にある。このような部落差別などの差別や偏見が、適正化の方策の選択にあたって影響することがないよう、行政、学校、市民の人権尊重の自覚と行動を切望する。残念ながら、本答申の中間報告において上記の人権尊重の精神がすでに盛り込まれていたにもかかわらず、中間報告の内容に対して、部落差別意識に基づく反対意見が市民から寄せられた。このような市民意識の現状は、むしろ学校規模適正化などの施策推進にあたっては部落差別をはじめとする差別意識の解消を視野に入れておくことが極めて重要であることをあらためて問うものであった。今後の施策推進にあたって特段の配慮がなされなければならない。またこのような問題は、障害者や高齢者などの施設に対する住民の差別的な反対意見、いわゆる「施設コンフリクト」など、他の多くの人権問題とも相通じる問題であり、市民・行政の人権問題に対する一層の理解と、問題解決への積極的な行動を期待したい。

中学校区の教育コミュニティづくりを基盤とする適正化

すでに「開かれた学校づくり」の理念として検討してきたように、地域住民・保護者・学校が連携して、地域と一体的な学校づくりを推進するためには、校区における関係者のネットワークや、校区を超えた協働による教育コミュニティづくりが必要である。本審議会は、中学校が市の教育委員会が管轄する最後の学校教育段階であり、同時に義務教育の最終段階であって、中学校を卒業して巣立っていく子どもたちの学力および個性に焦点をあてる必要から、中学校を核とする教育コミュニティを構想している。適正化にあたっては、中学校区の一体性を念頭においた措置を優先する。

3 . 審議の経過及び審議会答申作成の視点

平成 18 年 7 月に、泉南市における小学校の適正規模・適正配置に関して本審議会がスタートし、審議を重ねてきた。

本審議会の立ち上げは、前の審議会での校区再編にかかる審議途中で、同和地区を含む校区を忌避するという差別事象が生起し、校区再編の審議が十分にできなかったことにある。本審議会においても審議の中で差別事象の内容を確認するとともに、差別を許さないとの視点で議論を深めることを確認した。

また、学校規模適正化の方策を検討するにあたり、おとなの事情や利害ではなく、子どもの最善の利益を優先する適正化ということで議論を深めることも確認した。

これらの確認を経て、学校施設の様子、通学路などを審議会としてみて回るとともに学校長からの意見聴取、教職員からのアンケート調査、4 中学校区での「市民と語る会」を通して保護者や地域住民からの意見聴取を行った。

泉南市の人口動態、とりわけ、児童数の動向について、最新の詳細なデータ分析を行い、客観的で科学的な根拠にもとづく結論を導き出すことに努めた。

これまでの本審議会の議論を受け、

- (1) 子どもの最善の教育を受ける権利を実現
- (2) 差別を許さない
- (3) 科学的な根拠にもとづく結論を導き出す

の 3 点を学校規模適正化を検討する際の柱とし、会長試案を作成した。

その後、会長試案をもとに議会、P T A、区長会をはじめ関係団体からの意見集約を行い、試案に対する意見の論点整理を図り、本審議会答申案を作成し市民のみなさまからのパブリックコメントを求め、それらも参考にしつつ、最終答申をまとめた。

本審議会では、「適正化にあたっては、本教育問題審議会において確認された教育理念がより促進される方向で方法を選択する必要がある」という前審議会答申を踏まえ、泉南市の教育の現状維持ではなく、前審議会答申で示された教育課題の克服、教育理念の実現のための適正化をめざし、審議を重ねてきた。

4 . 学校規模適正化について

4 - 1 . 学校規模の適否の状況

前審議会の答申を受けて、適正な学級規模のガイドラインとして、国の現行法が『小学校の学級数は、12学級以上18学級以下を標準とする。ただし、地域の状況その他により特別な事情のあるときは、この限りではない』(学校教育法施行規則第41条、中学校は第79条で準用)と述べていること、大阪府学校教育審議会答申が『小学校は少なくとも1学年各2学級(12学級) 中学校においては同様に1学年各4学級(12学級)程度の規模が望ましい』(平成10年5月21日第2分科会答申)と述べていることを参考として、以下のように学校規模の適正基準を設定する。(いずれも1学級定員40人を基準とする。)

4 - 2 . 適正化の対象認定

大規模校の是正

泉南市としては急速に少子化が進行していると思われるが、一部校区については宅地開発等にともない人口増となり、結果として大規模校が存続する状況がある。

泉南市としては、普通学級が25学級以上の学校については速やかに適正化の措置を講じることとし、19学級以上24学級以下の学校については総合的な政策により18学級以下にすることをめざす。

この基準に照らした場合

前審議会で対象認定されていた樽井小学校については、現状は27学級あるが、平成25年度には20学級になり、以後児童数は減少傾向にある。しかし、当面は25学級以上であり、今後も19学級以上が見込まれるため、総合的な政策により是正措置が必要である。

信達小学校については、現状で25学級となっており、今後、児童数は増加傾向にあり、平成25年度には930名を越え27学級になると推測されるため、ただちに是正が必要である。

小規模校の是正

少子化の急激な進行により、泉南市においても著しく学級数が減少し小規模校化してきている。その結果、各学年1学級になったり、1学級の学級規模がひじょうに少人数であったり、安定的な2学級の維持ができず毎年学級数の変動を気にしなければならない状況が生まれている。

6学級未満の学校については速やかに是正措置をとることとし、6学級以上11学級以下の学校については総合的な政策により12学級以上にすることをめざす。

この基準に照らした場合、

東小学校については児童 49 人、4 学級となっており、今後も減少傾向にある。この後の人口減少によって学級数減少はさらに進むと予想され、早急な是正が必要である（そのための措置として、平成 19 年度よりすでに特別認定校制度を実施している）。

鳴滝第一小学校は 6 学級であり、今後も全学年単学級の状態が続き、さらに 1 学年の人数は 10 人前後で推移していくことが予想される。

鳴滝第二小学校は現状 7 学級で、今後は全学年単学級になり、1 学年 30 人前後で推移していくと考えられる。

雄信小学校は現状 7 学級であり、今後は 1 学年 40 人前後を推移し、全学年単学級になる可能性を常に秘めている。最近の宅地開発により多少の増加が見込まれる可能性もあるが、安定的な複数学級の維持は難しい。

新家東小学校は現状 11 学級であるが、今後安定的な複数学級の維持は難しく、平成 23 年度以降は全学年単学級になり、1 学年 30 人前後で推移することが予想される。

4 - 3 . 学校規模適正化の具体的課題

信達小学校の過大解消に向けて

【方策】

- 1) 隣接する鳴滝第二小学校、東小学校、一丘小学校、雄信小学校、西信達小学校との間で校区を再編する。
- 2) 通学距離が著しく長くなる再編に関しては、通学バスやコミュニティバスによる通学の安全・利便性確保を必要条件とする。

【具体案】

- 1) 市道信達樽井線大阪側および国道 2 6 号線より海側（牧野、市場、樽井 1 丁目、中小路）を鳴滝第一小学校、鳴滝第二小学校区が統合された小学校の校区との調整区とする。
- 2) 信達大苗代を一丘小学校区との調整区とする。
- 3) 朝日山団地、関空山の手台およびその周辺を雄信小学校区とする。ただしこの措置は、通学バスやコミュニティバスによる通学の安全・利便性確保を必要条件とする。

樽井小学校の過大解消にむけて

【方策】

- 1) 隣接する鳴滝第一小学校、鳴滝第二小学校、雄信小学校との間で校区を再編する。

【具体案】

- 1) 市道信達樽井線大阪側の樽井 1 丁目、樽井 7 丁目を鳴滝第一小学校、鳴滝第二小学校が統合された小学校の校区との調整区とする。

2) 現在の調整区の浜区に加えて、サザンコーストを新たに調整区とする。

東小学校の過小解消に向けて

【方策】

- 1) 隣接する信達小学校、砂川小学校との間で校区を再編する。
- 2) 通学距離が著しく長くなる再編に関しては、通学バスやコミュニティバスによる通学の安全・利便性確保を必要条件とする。
- 3) 特別認定校制度によって他校区からの通学を認める（平成 19 年度より実施）。

【具体案】

- 1) 特別認定校制度によって他校区からの通学を認める（平成 19 年度より実施）。受け入れの目標は短期的には複式学級の解消とし、中・長期的には単学級解消をめざす。特別認定校の認可の条件として、環境教育をテーマとする教育内容の思い切った特色化を図るなど、在籍者数を増やすための明確な政策をとることとする。また、学校・保護者・地域住民・学識経験者による特別認定校運営審議会を常設し、地域住民や外部との協働によって児童募集および児童数拡大のための諸事業を行う。

鳴滝第一小学校・鳴滝第二小学校の小規模是正に向けて

【方策】

- 1) 鳴滝第一小学校は今後も全学年単学級の状態が続き、さらに 1 学年の人数は 10 人前後で推移していくことが予想される。鳴滝第二小学校も今後は全学年単学級の状態になり、1 学年 30 人前後で推移していくことが予想される。総合的な政策により 1 2 学級以上をめざすために、鳴滝第一小学校と鳴滝第二小学校を統合し小規模是正を行う。
- 2) 隣接する信達小学校、樽井小学校との間で校区を再編する。

【具体案】

- 1) 鳴滝第一小学校と鳴滝第二小学校を統合する。
- 2) 信達小学校区のうち、市道信達樽井線大阪側および国道 26 号線より海側（牧野、市場、樽井 1 丁目、中小路）を鳴滝第一小学校と鳴滝第二小学校が統合された小学校の調整区とする。
- 3) 樽井小学校区のうち、市道信達樽井線大阪側の樽井 1 丁目、樽井 7 丁目を鳴滝第一小学校、鳴滝第二小学校が統合された小学校との調整区とする。

雄信小学校の小規模是正に向けて

【方策】

- 1) 隣接する樽井小学校、信達小学校との間で校区を再編する。
- 2) 通学距離が著しく長くなる再編に関しては、通学バスやコミュニティバスによる通

学の安全・利便性確保を必要条件とする。

【具体案】

- 1) 現在の調整区に加えて、サザンコーストを新たに調整区とする。
- 2) 信達小学校区のうち、朝日山団地・関空山の手台およびその周辺を雄信小学校区とする。ただし、通学バスの運行、コミュニティバスの活用など、雄信小学校への通学の安全性・利便性を確保することを措置の条件とする。

新家東小学校の小規模是正に向けて

【方策】

- 1) 現在飛び地となっている地区は本来、新家小学校区とするべきであるが、新家東小学校の小規模化が進行しないようにするための一時的措置としてこれを新家東小学校区に据え置くこととする。
- 2) 新家東小学校の小規模解消については、今後もこのまま児童数減が続き、全学年単学級になった場合には、新家東小学校と隣接する新家小学校の児童数の推移を見守り、将来的に両校児童数の減少傾向が続くようであれば、新家小学校と新家東小学校の統合を視野に小規模是正を行う判断をする。

【具体案】

- 1) 現在飛び地となっているファミリー南大阪は本来、新家小学校区とするべきであるが、当該マンションが新家東小学校区に極めて近いという条件を考え、新家東小学校の小規模化が進行しないようにするための措置としてこれを新家東小学校区に据え置くこととする。
- 2) 新家東小学校の小規模解消については、今後もこのまま児童数減が続き、全学年単学級になった場合には、隣接する新家小学校との校区再編を考えるべきである。しかし、現在 14 学級の新家小学校においても現在をピークに児童数は減少し、平成 25 年度以降の入学児童に関しては 1 学年 1 学級で続く可能性がある。よって、両校の児童数の推移を見守り、将来的に減少傾向が続くようであれば、総合的な政策により新家小学校と新家東小学校の統合を視野に小規模是正を行う判断をする。

4 - 4 . 学校規模適正化をすすめるにあたって

統合にあたって

学校を統合するにあたっては、学校運営・教育内容、施設・設備等について様々な準備が必要になるだけでなく、子どもの心のケア、統合に伴う保護者負担の軽減、教職員配置、交流事業の支援等様々な配慮を欠かすことはできない。これらについて詳細に盛り込んだ実施計画を作成し、それに基づき、地域・保護者・行政の代表を含めた準備委員会を立ち上げ、保護者・地域住民の理解を得ながら、子どもの立場に立って丁寧に統合にむかって取り組んでいく必要がある。

新たな学校がめざす学校像としては、前審議会答申で示された教育課題の克服と教育理念の実現を推進する学校である。すなわち、すべての子どもにとって、いじめや差別のない一人ひとりが大切にされる人権尊重に基づく学校であることはもちろんのこと、社会階層や文化的背景、マジョリティ・マイノリティに左右されることなくすべての子どもに学力をつけ、その進路を切り開く学校である。そのためにも、保護者はもちろん周辺地域を含めた地域住民にも、学校運営に積極的に参画できる体制づくりに努め、共に取り組んでいけるようにしていかなければならない。統合校をそのモデル校として位置づけるとともに、総合行政として最大限の支援が必要である。

校区再編にあたって

校区再編にあたっても、統合の場合と同様、施設設備面はもちろん、配慮事項も含めた実施計画を作成し、保護者・地域住民の理解を得ながら、子どもの立場に立って丁寧に再編にむかって取り組んでいく必要がある。

実施にあたっての導入方法

実施時期を明示し、上記の実施計画に基づき一斉に行うこととする。

適正な通学距離と通学上の安全の確保

適正化するにあたって、通学距離が著しく長くなる、あるいは通学上の安全に問題が生じる場合は、適正な通学距離と通学上の安全の確保のために、適切な対応策がとられなければならない。通学バスの整備や、市長部局と連携してコミュニティバスを通学目的に活用するなどのことを具体的に検討すべきである。

「調整区」について

今回の適正化にあたっては、「可能な限り『飛び地』や『調整区』を廃止し、また新たに設置しないものとする。」との方向で審議を行ってきた。

しかし、それぞれの地域には大切にしている伝統的な地域コミュニティが存在している

ため、校区再編について十分な地域住民の合意が得られず、結果として『調整区』を新たに設置することとなった。

今回の課題として残された『調整区』については、将来的には単一校区とするため、『調整区』の児童生徒数の動向を注視し、前の審議会答申で謳われた子どもの最善の利益を中心に据えた、新たな教育コミュニティとしての単一校区とするために十分な検証を行っていく必要がある。

尚、今回新たに『調整区』を設置したことにより、当該地域住民、保護者が『調整区』を十分に理解し適切な学校選択ができるよう、就学時検診の通知、就学通知書等で明確に『調整区』を示すよう要望する。

また、『調整区』の実施については、学校規模適正化に向け可能な限り早期の実現が図られるよう要望する。