

河内長野市の学校教育のあり方を考える懇談会

《提 言 書》

平成 22 年 6 月 24 日

河内長野市の学校教育のあり方を考える懇談会

はじめに

近年の情報化や国際化が著しく進展するなかにおいて、教育を取り巻く環境には、児童・生徒数の減少による人間関係の希薄化や核家族化、都市化による家庭や地域の教育力の低下など様々な課題が生じてきております。

こうした状況を受け学校教育には、子どもたちの学力や学ぶ意欲を高め、規範意識や自立心の向上を図り、基本的な生活習慣を確立していくなかで、社会の変化に主体的に対応できる資質や能力である「生きる力」をはぐくんでいくことが求められています。

河内長野市においては、子どもたちがふるさと河内長野を愛し、みなさんから「子どもを育てるなら河内長野で」と認知してもらえるような教育環境をつくり「大阪一の教育都市」実現という基本方針が示され、平成22年3月には、その理念のもと「河内長野市教育立市宣言」もなされました。

このような中、河内長野市では、次世代を担う子どもたちのために充実した学校教育の実現と良好な教育環境を確保していくことが重要であるとし、本懇談会に、小・中学校の規模及び配置の適正化と小中一貫教育などの新しい教育施策について、教育委員会より諮問を受けました。

これにより本懇談会では、平成21年9月からこれまで7回にわたる審議を重ね、河内長野市における教育の現状と課題に関して、理解を深めるとともに、今後の教育環境の整備について、ここにその結果をとりまとめ提言するものです。

河内長野市の学校教育のあり方を考える懇談会

会長 野口克海

< 目 次 >

第一章 小・中学校の規模及び配置の適正化について

I 学校の現状

1 小・中学校の現状	1
(1) 児童・生徒数の推移	1
(2) 学校規模の推移	1
2 児童・生徒数の推計	1
3 通学区域	1

II 学校の適正規模

1 学校規模に関する国の考え方	2
2 学校規模におけるメリット・デメリット	2
3 適正規模の必要性	3
4 適正規模の基準	4

III 学校の適正配置

1 通学距離に関する国の考え方	4
2 適正配置の基本的な考え方	4

IV 河内長野市における学校の適正規模・適正配置のあり方について

V 学校適正規模・適正配置を考えるにあたっての留意点

第二章 小中一貫教育などの新しい施策について

I 河内長野市の義務教育を取り巻く現状

1 義務教育における解決すべき喫緊の課題	8
2 小学生と中学生の意識や生活	8
(1) 河内長野市の中1ギャップの状況	8
(2) 中学校進学意識	9
(3) 学習状況	9
(4) 地域や人とのかかわり	9

II 小・中学校のスムーズな接続を踏まえた一貫性のある義務教育(小中一貫教育)の方向性

1 小中一貫教育の考え方	10
2 小中一貫教育の具体的な取組み	11
3 小中一貫教育の留意点	12

III 街の魅力のさらなる向上について

第一章 小・中学校の規模及び配置の適正化について

I 学校の現状

1 小・中学校の現状

(1) 児童・生徒数の推移

河内長野市における児童・生徒数の推移をみると、小学校の児童数は、昭和58年度の9,843人をピークに、中学校においては、昭和61年度の5,500人をピークに減少し、平成21年度には、小学校児童数は6,303人で、ピーク時の64%、中学校生徒数は2,894人で、ピーク時の53%となっています。

(2) 学校規模の推移

小学校の学級数は、平成3年度の269学級をピークに、中学校においては、昭和62年度の133学級をピークに減少し、平成21年度には、小学校の学級数は211学級で、ピーク時の78%、中学校の学級数は83学級で、ピーク時の62%となっています。

2 児童・生徒数の推計

市立小・中学校における児童・生徒数は、今後も減少を続け、平成27年度には、小学校児童数は4,877人、中学校生徒数は私立中学への進学者数を考慮すると2,497人になると推計されます。

現時点における、規模の大きい学校についても、児童・生徒数は、減少の経緯をたどる推計となっています。

3 通学区域

河内長野市立小中学校通学区域審議会答申(平成2年8月27日)においては、「新たな学校建設や学校統廃合が生じた場合、従来からの区域住民の意思を尊重しつつ、地域の歴史的経緯も

念頭に入れた、慎重な通学区域の設定が考慮されることが望ましい。」としています。

Ⅱ 学校の適正規模

1 学校規模に関する国の考え方

学校教育法施行規則第41条及び第79条においては、小学校、中学校とも12学級以上18学級以下を標準としながら、地域の実態、その他により特別の事情がある場合はこの限りでないとしています。

また、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第4条においても、適正な学校規模の条件をおおむね12学級から18学級としており、さらに5学級以下の学校と12学級から18学級までの学校とを統合する場合は24学級までを適正な規模としています。

2 学校規模におけるメリット・デメリット

小規模校におけるメリットとして、「児童・生徒の相互の人間関係が深まりやすく、異学年間の縦の交流が生まれやすい。」「全教職員間の意思疎通が図りやすく、相互の連携が密になりやすい。」

一方、デメリットとしては、「クラス替えが困難なことから子ども同士の間関係が壊れると修復が難しい。」「教員数が少ないため、経験、教科、特性などの面でバランスの取れた配置を行ないにくい。」などがあります。

大規模校におけるメリットとして、「多くの友達や教員にめぐり会え、人間関係が豊かになり、主体性や社会性が養える。」「経験、教科、特性などの面でバランスの取れた教員配置を行ないやすい。」

一方、デメリットとして、「集団が大きく学年間・異学年間の交流が不十分になりやすく、児童・生徒相互の人間関係を深めることが難しくなりやすい。」「教職員相互の連絡調整が図りづらい。」などがあります。

以上のように、学校規模の大小により、学習・生活面、学校運

当面などにおいて、それぞれメリット、デメリットがあります。

3 適正規模の必要性

河内長野市における児童・生徒数の推移と推計からみて、今後、学校規模がさらに小さくなることは、避けられない状況にあります。そのために、国が示す適正規模(標準学級数)及び学校規模の大小によるメリット、デメリット等を考慮し、特に下記について留意しながら、適正規模化を図っていくことが必要であると考えます。

- (1) 児童・生徒の生活面において、子どもたちの交友関係が広がり、多様なものの見方、考え方にふれる機会を得ることができて、お互いが豊かな人間関係をつくり合うことができるために、一定の規模(学級数)が必要であると考えます。
- (2) 小規模校では、学級編制が固定化されることから、人間関係が固定化、序列化しやすくなり、いったんこれが壊れると修復が難しくなる恐れがあるため、クラス替えが可能な規模が必要であると考えます。
- (3) 小規模校は、よりきめの細かい指導が可能ではありますが、比較的大きな規模の学校では、小グループでの学習など、小規模校ではできない多様な学習形態に対応でき、運動会や文化祭などの学校行事、クラブ活動並びに合唱・合奏、球技・競技などの学習(活動)・指導を行ないやすいなどのことから、一定の規模が必要であると考えます。
- (4) 学校運営面では、教職員の配置人数が、学校規模に応じて決定されることから、校務分掌などが適切に分担され、組織的で機能的な学校運営が可能で、緊急事態や学校運営上の問題が生じた場合においても支援体制がとれる教職員数の配置が可能となる程度の規模が必要であると考えます。

4 適正規模の基準

適正規模の必要性からみて、適正規模の範囲を考えるにあたっては、小学校では、クラス替えが可能な1学年2学級以上、中学校についても同様の規模とすることが適切であると考えます。すなわち、国が「学校教育法施行規則」で示している標準学級数(12学級から18学級)や「大阪府学校教育審議会」が示している適正規模(小学校では、少なくとも1学年2学級、中学校では1学年4学級)を基本とするのが適切であると考えます。

したがって、河内長野市では、この規模を基本として、教育の内容や効果及び地域性、子どもの発達段階、各学校ごとの現状及び将来の児童・生徒数などを考慮して弾力的に対応する必要があると考えます。

Ⅲ 学校の適正配置

1 通学距離に関する国の考え方

通学距離を規定した法令については、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第4条において、小学校及び中学校を適正な規模にするため、学校を統合する場合の通学距離にかかる条件を小学校でおおむね4キロメートル以内、中学校でおおむね6キロメートル以内としています。

2 適正配置の基本的な考え方

現状の河内長野市における小・中学校の配置については、通学距離は、おおむね4km以内です。ごく一部6kmを超える通学距離のある校区については、過去の学校の統廃合によるもので、路線バスや電車による通学に対して遠距離通学補助の施策も実施されています。

今後、学校の適正配置を考えていくうえで、通学距離がさらに長くなるような状況が生じることも懸念されることから、児童・生徒の通学の安全確保、ならびに子どもの発達段階等に十分配慮する必要があると考えます。そのため、小学校は、多少規模が小

さくても、教育効果などを考慮した上で通学の負担(通学距離)を優先し、中学校は、通学の安全性を前提に、多少遠くても教育効果などを優先して考えることが望ましいと考えます。

IV 河内長野市における学校の適正規模・適正配置のあり方について

これまで整理した事項から、本懇談会としては、河内長野市の学校の適正規模・適正配置のあり方について、次のように考えます。

1. 河内長野市における適正規模については、国が示す標準学級数を基本としながらも、教育の内容や効果及び地域性、子どもの発達段階、各学校ごとの現状及び将来の児童・生徒数などを考慮して弾力的に考える必要があります。

2. 教育の内容や効果については、学校での児童・生徒の学習面、生活面、運営面に留意し、地域性については、適正規模の視点だけではなく、適正配置の視点も併せて考える必要があります。

河内長野市は、地形からみて、市街地部(学校の大規模化)、住宅部(高齢化)、山間部(過疎化)のように大きく分けられることから、市域全体を同一の基準で、適正規模化を図ることが難しい状況にあり、標準学級数に適合していないことだけで、すべての学校をひとまとめに扱うことは適切でないと考えます。

3. 子どもの発達段階への対応については、小学校と中学校に分けて考えることとし、小学校については教育効果などを考慮した上で通学距離を、中学校については多少遠くても教育効果などを優先して考えるのが望ましいと考えます。

V 学校適正規模・適正配置を考えるにあたっての留意点

学校は、子どもたちの学びの場であるだけにとどまらず、地域住民の様々なふれあいの場として活用され、地域の拠点あるいは象徴的な役割りを担っており、地域によって支えられ成り立っているともいえます。

このため、学校の適正規模・適正配置を具体的に検討するにあたっては、次の点に留意することが必要であると考えます。

1. 地域の特性や地域コミュニティへの配慮はもちろんのこと、地元（児童・生徒、保護者、対象となる地域の住民等）との合意形成を十分に図ることが必要です。
2. 小規模校の場合には、小規模校のメリットを活かすとともに、小規模校のデメリットを補うに足る特色のある学校づくりについても、考慮しなければなりません。
3. 現状及び将来の児童・生徒数の見込みから、2小学校1中学校の中学校区で小規模校となるときに、過去に児童・生徒数の増加により新設分離を実施した経緯がある場合など、地域の一体性や教育内容の充実を図る観点から、再度、統合する方法があると考えます。
4. 校区の地形から周辺の小学校や中学校との統合が困難な状況にある場合、小規模化によるデメリットを解消し、教育内容を充実、発展させる観点からの選択肢として、小学校と中学校の連携を、より強化することで学校の活性化を図ることも可能であると考えます。
5. 市街地から離れ、平成12年度から実施されている小規模特認校については、現在までの教育効果の検証とともに地域の評価や長期的にみた地域の意見を踏まえ、今後のあり方について、十分検討していく必要があります。

6. 適正配置の結果として、廃校となる場合には、学校が地域のコミュニティの中核的な役割りを担っていることから、学校の跡地利用について、地元の様々な活動の場としての利用や地域の活性化、発展のために有効な活用方法などについて検討されるべきであると考えます。

7. これまでに培われた河内長野市の教育システムと実情を踏まえ、今後の教育のあり方を見直した柔軟な発想で、河内長野市独自の適正規模の確保及び適正配置を実現していく必要があるものと考えます。

第二章 小中一貫教育などの新しい施策について

I 河内長野市の義務教育を取り巻く現状

今日の子どもたちの状況をみると、学習意欲の低下、家庭での学習習慣の未定着、社会体験不足、不登校、非社会的行動など、豊かな人間性を育み、基礎的・基本的な学力を定着する時期の義務教育に様々な課題が生じています。

このような子どもたちを取り巻く課題の解決を図ることは、本市教育行政や学校現場に課せられた重要な課題であり、課題解決のための新しい取り組みが必要であると考えます。

1 義務教育における解決すべき喫緊の課題

国際化、情報化の進展、さらには急速に進む少子高齢化など大きく変化する社会のなかで、子どもたちを取り巻く状況も厳しいものとなり、学力の低下や不登校、いじめなど、学校や教育をめぐる多くの課題が指摘されています。なかでも、小学校から中学校へ進学した際の不登校の増加や学習意欲の低下など、いわゆる「中1ギャップ」は、中学校教育の問題であるとともに小学校と中学校との連携のあり方などの問題であり、解決すべき喫緊の課題であると考えます。

一方、近年子どもたちの身体的成長の早熟化や思春期の早期化が進み、現行の「6・3制」の学校体制では、今の子どもたちの健やかな成長に適切に対応しきれていないなどの課題も指摘されています。

そのためには、本市では小学校と中学校の段差を解消し、義務教育9年間を見通した教育の充実(縦のつながり)と、学校・家庭・地域が協働した新しい取り組み(横のつながり)を推進していく必要があるものと考えます。

2 小学生と中学生の意識や生活

(1) 河内長野市の中1ギャップの状況

本市の中1ギャップの事例としては、平成15年から平成

20年までの6年間の統計でみると、小学6年生から中学1年生にかけての不登校生数が約2倍、問題行動件数は約6倍に増加していることなどに表れています。

(2) 中学校進学意識

本市小学6年生の中学校進学に対する意識調査によると、中学校生活で授業への期待感が小学6年生全体の10%にも及ばず、一方、不安感や悩みでは、学習面に関わるのが小学6年生全体の50%を超える割合となっています。

小学生の期待や不安感の解消について、中学校側が応えるためには、小・中学校間で情報を共有するなど、より一層連携を強化していくことなどが必要であると考えます。

(3) 学習状況

本市小学6年生と中学3年生の全国学力・学習状況調査結果によると、小学校から中学校へ進学する際の学習環境の変化により、教科への苦手意識や学習への意欲低下が生じていると考えます。

また、小学校と中学校における授業の進め方の違いから、中学校では発表する機会や話し合う活動の減少がみられ、学びの工夫・改善が必要であると考えます。

(4) 地域や人とのかかわり

本市小学6年生と中学3年生の全国学力・学習状況調査結果によると、小・中学生ともに行事への参加や歴史・自然への興味の低さから住んでいる地域への関心の薄さが伺えます。また、中学生では小学生より、近所の人へのあいさつや困っている人への助けなどの割合が下がっており、子どもに自分の住む地域のよさを知らせることや、地域の人々とのつながりを深める取組みを進める必要があると考えます。

本市では、中学校区ごとに地域と関わりを増やすような取組みが進められているようですが、今後、より一層推進する必要

があると考えます。

Ⅱ 小・中学校のスムーズな接続を踏まえた一貫性のある義務教育（小中一貫教育）の方向性

本市の義務教育を取り巻く課題については、小学校と中学校の9年間を見通して、小・中学校間で児童・生徒の特性や生活・学習状況などを引き継ぎ、一人ひとりの児童・生徒を責任を持って教育していく体制を構築すること、すなわち小中連携を基軸に据えた一貫教育に取り組むことが大切であると考えます。

1 小中一貫教育の考え方

平成19年の学校教育法の改正で、義務教育の目標がまとめて示されたことや、義務教育の質の保障が求められているなかで、全国的にも小中一貫教育は一層推進されているところであります。

教育の原点を踏まえると、児童・生徒の発達特性に応じた教育を行うことは、いつの時代においても変わらない課題であると考えます。小学校の低・中学年においては、基本的な生活習慣の確立を進めるなかで、学級担任が中心となって児童の全体を把握しながら、各教科などの基礎を相互関連的に教育していく体制が求められます。

一方、小学校の高学年から中学校にかけては、児童・生徒の個性がより明確になってくる時期であり、また、心理的にも揺れ動く時期なので、子どもの確かな学力の定着や人間的成長をめざした取り組みが必要であると考えます。

それぞれの学校の特色を生かした具体的な方法によって、9年間を見通した教育課程を実践可能な範囲で編成することが重要であると考えます。

小学校から中学校へのスムーズな移行とともに、確かな学力の定着や小・中学校の異年齢集団活動や合同行事などを通して豊かな心を育むなど、義務教育のさらなる活性化が必要であると考えます。

2 小中一貫教育の具体的な取組み

小中一貫教育を推進するために、次のような取組みが考えられます。

① 教育目標

子どもの学びや育みを小・中学校 9 年間通して、教職員に意識づけるために、各中学校区で共通の教育目標(育てたい子ども像)を設定すること。

② 児童・生徒への指導

小・中学校の教員が児童・生徒への指導について、相互に理解を図り、共通の教育目標を設定するために、発達段階に応じたルールづくりや声かけなど、子どもの心身の発達に適應した生活全体を指導すること。

また、小学校高学年は思春期を迎える時期でもあり、多様な価値観で子どもをとらえていくことが重要であり、より多くの教員が子どもに関わる体制づくりを行うこと。

③ 教育活動

小学生にとって中学校進学時の心理的不安を軽減するために、中学校の教員が小学生を、また、小学校の教員が中学生を指導する小・中学校教員による相互乗入れ授業を実施すること。

また、小・中学校の行事における交流(児童会・生徒会行事、音楽会、運動会など)や中学生が小学校へ、小学生が中学校へ行き、それぞれで学習や交流活動(児童・生徒がより深くふれあう取組み)を工夫して行うこと。

④ 教職員の協力体制

教員がそれぞれの専門分野や得意分野を生かして授業を担当したり、小・中学校教職員合同の研修・研究によって、授業力の向上をめざす資質の向上につとめること。

⑤ 特色ある学習内容

小学校と中学校の学習内容の重複をなくしたり、つまづきやすい内容を重点的に指導したりするために、小・中学校のスムーズな接続を見通した教育課程(カリキュラム)を編成すること。

例えば、総合的な学習の時間や特別活動、道徳の時間などにおいて、地域の歴史や文化などをテーマとする学習(ふるさと学)や英語教育、平和教育、環境教育、心を育む教育、人権教育など、本市独自の特色を生かしたカリキュラムを実施すること。

⑥ 地域とのつながり

教育を縁に地域の人たちや保護者が豊かに交流しあうために、学校の教育活動に地域の人や保護者を招き入れるなど、その力を借りながら子どもたちに「人と人とがつながる」楽しさや喜びなどを実感する活動を行うこと。

3 小中一貫教育の留意点

小中一貫教育を進めていくためには、まず一つの中学校区をパイロット校区、次に別の新たな中学校区をモデル校区として指定するなど、段階的な取組みを進めながら、課題点や改善点などを検証し、市内全域への拡大に向けて着実に取組んでいく必要があります。

また、河内長野市での小中一貫教育は、校舎は小・中学校別々な施設分離の連携型の小中一貫教育を進める方法が適切であると考えます。しかし、将来的に児童・生徒数の急激な減少により、中学校区によっては施設一体型の小中一貫教育に取り組む方法を検討することも必要であると考えます。

今般、小中一貫教育を具体的に検討するにあたっては、次の点に留意することが必要です。

① 小学校と中学校が隣接している校区では、交流授業や研修

などが容易になります。小・中学校間の距離が遠い校区では、中学校入学前に中学校の施設を有効利用し、雰囲気になれるなどの取組みも必要であると考えます。

したがって、小中一貫教育を実施するにあたっては、学校の適正規模・適正配置の考え方とその取組みとの整合性を図ることはもとより、小・中学校間で教育目標や指導内容などについて、十分な協議をしていく体制づくりとともに創意工夫を行うことが必要であると考えます。

② 小学校と中学校の学校間で基本方針などを協議する場を設けるとともに、小・中学校のスムーズな接続を見通した教育課程を編成するには、教育内容をはじめ、時間割などを調整する必要があることから、それぞれの学校内にきちんとした推進組織体制の整備をする必要があると考えます。

③ 小中一貫教育を進めるにあたっては、小・中学校が共に取組むことでより活性化する行事や、子どもの興味を引き付けるような新しい活動も創造していくことが重要となります。そのため、中学校区を一つのまとまりとして、保護者や地域の人々といっしょに子どもを育む活力ある取組みを進める気運の醸成が必要であると考えます。

Ⅲ 街の魅力のさらなる向上について

今後、河内長野市においては、教育立市宣言に基づいて「子どもの学ぶ意欲の向上」や「子どもと地域・人とのつながり」という観点から、新しい施策を検討していくことが必要であると考えます。

そこで、街の魅力のさらなる向上について、以下のように考えます。

① コミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の導入
教育における地方分権の流れのなかで、保護者や地域住民が積極的に学校運営に参画していく仕組みづくりが求められ

ています。

そこで、地域のなかの学校として、学校を支援する家庭・地域を増やしていき、新しい公立学校運営の仕組みとしてコミュニティ・スクール(学校運営協議会制度)の導入を検討し推進していく必要があると考えます。

これまでの開かれた学校づくりでは、おもに学校が地域へ支援を求めていましたが、これからは地域と学校が協働して学校運営に取り組んでいくことが求められます。

今後、保護者や地域の人々の声を学校運営に直接反映させ、学校・家庭・地域が一体となってよりよい学校を作り上げていくことが、これからの河内長野市の教育の姿になるのではないかと考えます。

② 公私立保・幼・小学校園間の連携推進

これからの公教育は、小・中学校だけの範囲で取り組むだけでなく、地域はもちろん、就学前教育や高等教育までも見据えて取り組むことが大切であると考えます。

特に小学校では、いわゆる「小1プロブレム」の問題が全国的に起こっていると言われており、これを解決し、小学校への円滑な接続を図るためには、幼児教育機関と小学校の連携をさらに強めていくことが大切であると考えます。

本市の幼児教育機関は、幼稚園が公立1園、私立10園、また保育所が公立2園、私立12園と、私立が中心となっています。

このため幼児教育機関と小学校の連携を進める上で、私立の幼稚園はそれぞれ独自の教育理念に基づき教育を行っているため、公立幼稚園が中心となって、保・幼・小学校園間の連携や交流などを進めていくことが考えられます。小中一貫教育の取組みとともに、今後、十分に検討し、就学前教育から義務教育終了時まで一貫した教育を推進していく必要があると考えます。

以上、今後の小中一貫教育など新しい施策を考えていく上においては、就学前教育も含めて学校だけでなく地域とともに協働して教育活動を推進していくことが望ましいと考えます。

おわりに

本懇談会では、次世代を担う子どもがよりよい環境のなかで、教育を受けられることを主眼に、小・中学校の規模及び配置の適正化並びに小中一貫教育などの新しい教育施策について、多角的かつ客観的な観点から審議を重ねてきました。教育委員会におかれては、この提言の趣旨を踏まえ、早急な課題解決に取り組まれることを希望するものであります。

学校は、子どもたちが楽しく学び、豊かな人間関係を築く大切な場であり、その一方で、地域コミュニティの核としても重要な役割も担っています。

よって、今後の教育環境の整備にあたっては、子どもたちによりよい学習環境を提供することはもちろんのこと、豊かで活力のある地域社会の形成にも配慮しつつ、地域と学校、保護者、行政が連携して理想的な学校運営の実現に向けて取り組むことが重要であるものと考えます。

本提言をもとに、河内長野市において教育環境の整備を進めるにあたっては、各関係機関が一体となって課題の解決に向けて相互に協力することにより進められることを切望するところであり、「河内長野市教育立市宣言」の理念のもと、河内長野市の教育がより一層の充実を図られることを期待するものです。