

上田市教育行政のあり方を考える有識者会議提言書 原案

1 上田市教育行政のあり方を考える有識者会議設置の背景

上田市の新たなまちづくりの主人公を育てる「ひとづくり」、とりわけ「教育のあり方」や次代を担う子どもたちの健全な育成に向けての取組は、上田市の将来を左右する大きな課題となっている。

一方で、教育を取り巻く環境・諸課題が多様化・複雑化・深刻化する中で、上田市教育行政の現状及び課題を踏まえ、よりよい教育の実現、新生上田の「ひとづくり」については、教育委員会だけの問題にとどまらず、市民・保護者・行政が一体となり、地域全体で取り組むべき課題でもある。

また、社会構造の変化に伴い、住民一人ひとりが持つ価値観も以前に比べて多様化しており、教育のあり方についても改めて住民本位の視点に立ち、地域の問題として検証しながら、住民レベルでの議論を進めることが必要である。

こうした中で、「生活者起点」と「地域経営」の理念に立ち、市長部局と教育委員会が一体となって取組を進めるとともに、児童生徒と保護者の目線に立ち、教育のあり方を考え、地域全体が参加し、支えあう上田新時代のひとづくりを具体化していく方向性を見出すために、有識者の意見を聴くための、会議の設置が検討された。

2 上田市教育行政のあり方を考える有識者会議設置の経緯

(1)平成 18 年 6 月市議会定例会市長施政方針及び一般質問において市長は、「教育の改革について市民レベルでの議論が必要であり、新生上田のよりよい教育の実現に向け、市長部局と教育委員会が一体となり、上田新時代の教育（人が健康で元気なまち創り）への取組を進めます。」との答弁がなされた。

(2)平成 18 年 12 月市議会定例会において市長は、「よりよい教育の実現には、教育委員会だけではなく、家庭、地域住民、そして行政が一体となって取組を進める必要があり、住民本位の視点に立った改革のために、上田市教育行政のあり方を考える有識者会議（以下「有識者会議」という。）を設置することとしました。」との提案説明がなされ、関係補正予算を計上し、議決を得た。

(3)有識者会議の委員構成については、教育行政の制度面、運用面の両面から意見を伺うため、教育委員会の意見を参考にしながら、幅広く様々な分野から選任された。

上田市教育行政のあり方を考える有識者会議 委員名簿

(順不同、敬称略、就任当時の肩書)

座 長	戸田 忠雄	教育アナリスト
副座長	荒井 裕司	さくら国際高等学校学園長
委 員	斎藤 繁子	会社役員、元丸子町議会議員
委 員	齊藤 忠彦	信州大学教育学部准教授
委 員	佐藤 智恵子	P T A (元第二中学校副会長)
委 員	清水 卓爾	元上田市教育委員長
委 員	中村 和幸	長野県教職員組合副執行委員長
委 員	日比 英子	会社員
委 員	廣川 岩男	清明小学校長
委 員	福井 秀夫	政策研究大学院大学教授
委 員	堀 雄一	(社)長野県経営者協会上小支部長、会社社長
委 員	宮尾 秀子	21世紀教育制度研究会副代表
委 員	宮坂 公子	元東塩田小学校長
委 員	宮沢 怜子	学校評議員(神川小学校)

3 有識者会議の目的と役割

教育行政に関する地方の権限、教育行政の政治的中立性や継続性の確保といった枠組的な課題に加え、教育現場が抱える課題や、児童生徒・保護者の多様化するニーズなど、様々に交錯する課題に対し、マクロ・ミクロの視点を織り交ぜながら意見交換・研究を行い、「できること」、「やらなければならないこと」及び「その主体は誰が担うのか」を検討することとした。

また、「生活者起点」と「地域経営」を教育行政においても具体化・実践することを目指す上で、教育の専門性を重視すると既存制度の枠組の中での議論になりがちなことから、本会議の所管を市長部局に置き、課題解決の取組の方向性を検討することとした。

なお、「生活者起点」の考え方については、学習者（児童生徒とその保護者）の立場と視点で教育改革を捉えるという「学習者起点」つまり「学習者主権」の理念に共通すると考えることができる。また、同じく「地域経営」については、上田市の教育行政の現状を踏まえ、実情に根ざしたその課題および取組みの方向性を議論するものとした。

教育についての改革論議は、他のさまざまな論議と同じように議論の本位を定めないと、その利害得失を論ずることは困難である旨、福沢諭吉は述べている（『文明論之概略』）。たとえば、教育行政の視点から論じるのと学習者の視点から論じるのでは、同じ事柄もまったく結論が異なることがありうる。その点、この会議に与えられた使命と役割が、あくまでも「生活者起点＝学習者主権」であり、それが「地域経営」とどのようななかかわりの中で具現するか。この二つの座標軸のなかで議論することとした。

しかも、「上田市教育行政のあり方」と議論の枠組みも限定されているゆえ、国の教育への言及や家庭教育のあり方などへの立ち入った提言は、与えられた使命や役割からは想定されていない。つまり、抽象的な観念論や、具体性を欠く理想論を語るのではなく、あくまでも具体的な制度設計やシステムあるいは制度運用について提言するものである。また、ある提案に対する反対論についても、具体的かつ合理的な反論を提示するか、あるいは対案を示すこととし、単に理由もなく現状追認であれば、提言をする会議としての存在意義を失う、というのが基本的な姿勢である。

また、わが国は法治国家であり高度に成熟した民主国家でもある。したがって、個々の国民はもとより自治体組織も、基本的には国の実定法体系を遵守する義務がある。好むと好まざるとに関わらず、法令遵守は法治国家の一員としての最低限の義務であると言わねばならない。したがって、自治体として法令遵守に欠ける点が教育行政に散見される場合には、これについても提言すべきことは当然の義務と考える。

ただし、本会議は、教育改革の施策・方針を決定するといった執行組織や諮問を受け答申をするという審議会組織ではなく、上田市という地域に根ざした教育行政のあり方の論点整理を行なうことによって、市長部局、教育委員会それぞれの果たすべき役割の中で、施策実現の方向性を市長に提言することを目的としている。

委員については、各分野から代表の形式で選出された委員もいるが、会議においては選出分野をバックボーンとしながらも組織代表ではなく、いわゆるオフサイトミーティングのように立場を離れ個人として、自由に意見を述べることとした。

4 検討事項について

教育行政について、幅広く議論を進めるという基本姿勢であるが、会議立ち上げにあたり、市長から議論の方向性として「想定される検討事項」がガイドラインとして提示された。その項目は以下のとおりである。

上田市教育行政の現状と課題の整理

- ・ いじめ、不登校といった教育課題の現状
- ・ 教職員を取り巻く状況
- ・ 地域の教育力の現状と課題

上田新時代の人づくり(教育行政)のあり方

- ・ 教員評価制度のあり方
- ・ 学校経営のあり方、学校選択制度のあり方
- ・ 教育予算(教育パウチャーを含む)のあり方
- ・ 幼保小中一貫教育に向けた課題及びそのあり方
- ・ 地域と学校の関係(地域が支える人づくり)

国、県、市町村の役割と責任

- ・ 国において検討が進められている「教育行政のあり方」に対する市としての考え方
- ・ 教育委員会制度に関わる課題
- ・ 市長部局と教育委員会、それぞれの所掌事務の見直し

5 会議の公開と議事録作成について

情報開示の視点から原則会議は公開とし、更に報道メディアに対しても、いわゆる頭録りという制限をせずに、会議全体にわたり公開した。また、議事録

についても、要約ではなく、逐語的に作成し、市のホームページで公開した。

6 検討の経緯

有識者会議は平成 19 年 1 月 10 日から平成 20 年 7 月 11 日まで、14 回開催された。その会議経過は下表のとおりである。

開催日時等		内容
第 1 回	平成 19 年 1 月 10 日	(1) 市長からの委嘱及び議題提案 (2) 議題の整理と今後の見通し (3) 現状と課題...いじめ、不登校対策について
第 2 回	平成 19 年 2 月 6 日	(1) 教員評価制度について 「長野県の新しい教員評価制度」 (2) 現状と課題
第 3 回	平成 19 年 3 月 26 日	(1) 上田市の教育の現状と課題について (2) 旧真田町の教員評価について
第 4 回	平成 19 年 5 月 10 日	(1) 外国籍児童生徒の現状と課題について (2) 教職員を取り巻く状況について
第 5 回	平成 19 年 6 月 27 日	(1) I T の学校教育への活用方法について (2) 教員評価、学校評価について
第 6 回	平成 19 年 8 月 22 日	(1) 上田市各校における「学校評価」等の取組について (2) 学校選択と学校利用券制度について
第 7 回	平成 19 年 10 月 3 日	(1) 学校予算の配分について (2) 子どもたちの育成に係る地域活動と学校のかかわりについて
第 8 回	平成 19 年 11 月 22 日	(1) 学校選択と学校利用券制度について
第 9 回	平成 19 年 12 月 26 日	(1) 学校選択と学校利用券制度について
第 10 回	平成 20 年 2 月 1 日	(1) 学校利用券制度について (2) 幼保小中一貫教育に向けた課題等について (3) 教育委員会制度に関わる課題等について
第 11 回	平成 20 年 3 月 25 日	(1) 教育委員会制度に関わる課題等について
第 12 回	平成 20 年 4 月 21 日	(1) 教育委員会制度に関わる課題等について (2) 幼保小中連携について

第 13 回	平成 20 年 6 月 25 日	(1) 提言書について
第 14 回	平成 20 年 7 月 11 日	(1) 提言書について

7 議論の前提となる基本的な現状分析

委員：

ちょっと皆さんにお伺いいたします。皆さん、身内又は他人の方に「てめえ日本人か」、「てめえ死ね」って一度でも言われたことがありますか。私の子どもの担任は毎日それを言うておりました。どう思いますか。暴力もしました。それが新聞に載りまして本当に表立った暴力は無くなりました。今度は言葉の暴力に変わりました。毎日「てめえ何やってんだよ。死ねよ。日本語分からないのか。日本人か。」3 kg 痩せました。こういう毎日を送って子どもはどうなりますか。うちの子どもは登校拒否になりました。でも本来前向きに生きる力が強かったのが今現在は元気にやっております。そしてその一番私が第 1 回から声を大にしていておりますけれど、教員評価、是非やっていただきたいです。・私父兄から見た 80% 危険な先生は排除して構わないと思います。まずこれが民間の企業だったら、間違いなく窓際またはクビになっていると思います。そういう現実を私はすごしてまいりました。それをちょっと考えていただきたいです。『第 2 回議事録から』

本会議の議論の大前提には、上田市民の保護者による学校現場に対するある切実な思いがある。そして、それが例外ではないところに問題の深刻さがあり、それがこの会議の立ち上げにも、少なからぬ影響を及ぼしたと思われる。学校現場で教育被害を受けたもっとも弱い学習者の立場と視点に立つことこそ、この会議の出発点である。

(1) 学校教育への不満と不信について (内閣府による保護者アンケート結果から)

現在の学校教育に対して不満を感じている保護者が 4 割強に達している。学校のいじめ問題、不登校問題に対する学校・教員の対応について、十分に対応できていないと感じている保護者が 4 割強に達している。現在子どもが通っている学校の教員に対して不満を感じている保護者が 3 割弱になっている。

(2) 上田市におけるいじめ及び不登校児童生徒の状況（上田市教育委員会資料から）

いじめ発生件数及び不登校児童生徒数の比率については、近年低下の傾向にあるものの、全国、県に比較して高い状況であり、改善されるべき実効性ある対策が求められている。

【具体的な諸課題及び提言について】

第 12 回までの本会議での議論においては、「想定される検討事項」をガイドラインとして、広範かつ多様な意見交換が行われた。以下 1 から 8 に掲げる提言等については、そのうち一定の焦点を結んだ事項を整理したものである。各事項に係るその他意見や、周辺テーマに係る議論の詳細については、各回の議事録を参照されたい。

1 いじめ、不登校対策について

(1) 現状・課題

前述の「上田市におけるいじめ及び不登校児童生徒の状況」のとおり、上田市はいじめ、不登校児童生徒の比率が相対的に高い状況である。対応策として、市内全小中学校に校長、教頭、教務主任、生徒指導主事などを構成員とする「いじめ不登校対策委員会」が設置され、学校内での共通認識を保持し、連携して対応に当たっている。また、上田市校長会のいじめに関するアンケート調査が実施（平成 18 年 12 月）された。この結果の活用については各学校が独自に行い、結果の公表は行なわないとされている。その他教育相談所や中間教室、心の相談員（県設置）や心の教室相談員（市設置）といった相談体制を整備するとともに、市教育委員会においては、学校と市教委員会が協力・連携して取り組むために、「不登校対策指導委員会」や「いじめ等対策支援チーム」が設置されている。更には、民間の「チャイルドラインうえだ（子どもの主体性を尊重した相談電話）」が設置（平成 18 年 10 月）運営されている。

こうした取組によって改善の傾向は見られるが、引き続きいじめ、不登校の事象が発生していることから、更なる対策の検討をする必要がある。

(2) 具体的提言

- ・ 親、家庭、地域と学校が連携して解決すべき一面もあり、たとえば公民館や地域協議会などといった地域の関係者が学校に実質的に関われるシステム作りが必要である。
- ・ いじめ、不登校がおきた原因が学校内にある場合、まずは学校現場の責任で原因を除去することが最優先となるべきであり、当事者が納得し、満足度を高めて人権を守る解決ができるか、の視点に立って教職員が問題に向き合うことが重要である。更には、事後検証をして健全な緊張感をもたらす評価システムが必要と思われる。
- ・ 学校と学習者との信頼関係を前提としつつ、現行制度の下で可能な「指定

小中学校の変更（学校教育法施行規則第 33 条）」に必要な要件と手続きを学習者に周知徹底するのみならず、他方、教育委員会と校長はこの制度を積極的に活用するように努めるべきである。たとえば、学年の途中であろうと、いじめなど相当な理由による転校希望が保護者からあった場合、校長は必ず市教委に報告し、法令に準じて適正な措置をとるべきである。

- ・ いじめの予防と抑止に効果のある学校の自己評価制（次項で詳述）を厳正に運用することにより、校長は学校管理者として具体的にいじめを抑止する責務がある。
- ・ いじめ及び暴力に対する予防教育の徹底に力を入れる。民間の人権を守るプログラム等を全小中学校の保護者、教職員、児童生徒が行うことでいじめなどに対しての人権侵害行為から身を守る技術を共有する。

2 教員評価制度のあり方について

(1) 現状・課題

平成 19 年 6 月に学校教育法が改正され、第 42 条において学校評価に関する根拠となる規定、第 43 条において学校の積極的な情報提供についての規定が新たに設けられた。

第42条 小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない

第43条 小学校は、当該小学校に関する保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする。

- * これらの規定は、幼稚園（第 28 条）、中学校（第 49 条）、高等学校（第 62 条）、中等教育学校（第 70 条）、特別支援学校（第 82 条）、専修学校（第 133 条）及び各種学校（第 134 条第 2 項）に、それぞれ準用される。

上記の学校教育法第 42 条の規定を受けて、学校教育法施行規則が平成 19 年 10 月に改正され、自己評価の実施・公表（第 66 条）、保護者など学校関係者による評価の実施・公表（第 67 条）、それらの評価結果の設置者への報告（第 68 条）について新たに規定された。

第66条 小学校は、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について、自ら評価を行い、その結果を公表するものとする。

- 2 前項の評価を行うに当たっては、小学校は、その実情に応じ、適切

な項目を設定して行うものとする。

第67条 小学校は、前条第1項の規定による評価の結果を踏まえた当該小学校の児童の保護者その他の当該小学校の関係者（当該小学校の職員を除く。）による評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。

第68条 小学校は、第66条第1項の規定による評価の結果及び前条の規定により評価を行った場合はその結果を、当該小学校の設置者に報告するものとする。

* これらの規定は、幼稚園（第39条）、中学校（第79条）、高等学校（第104条）、中等教育学校（第113条）、特別支援学校（第135条）、専修学校（第189条）、各種学校（第190条）に、それぞれ準用される。

上記改正については、その留意事項について、省令として各都道府県教育委員会宛に通知された。

長野県の「新しい教員評価制度」が平成18年度の試行を経て実施されているが、自己評価と校長評価の組合せによるものが基本とされており、児童生徒、保護者による評価は実施されていない実情にある。また、上田市内の小中学校における学校評価・授業評価については、全教科をまとめた形で評価をしている学校、個別教科ごとに評価している学校と評価の仕方にばらつきがある。特に、全教科をまとめた形で評価においては、教員や授業の改善に結びつかない懸念が示されている。また、評価をする学習者側の匿名性が担保されることが必要である。それは学習者が本音で評価することができるようにするためであり、また、学校と学習者が相互理解と信頼を保つためでもある。

（2）具体的提言

- ・ 評価の前提として、児童生徒の成長に寄与する、学校全体の力を高めていくとの理念が大事であり、そのために教師がやる気を出す上田市独自の評価があっても良いという意見もあった。前述の学校教育法施行規則の改正（同規則第67条）により、学校の自己評価に学習者の評価を反映するという法的な義務を遂行することに加え、上田市独自の評価について良い方向性が認められるなら、それらも含め、適切な検討をすべきである。
- ・ 教員評価については、授業を受けている児童生徒や保護者の意向を組み込む方法をとるべきであり、それは具体的な教育指導に対する評価や職業人としての評価であって、全人格的な評価等ではないこととする。
- ・ 児童生徒や保護者の意向を反映させる教員評価が実施される際には、それらの匿名性を担保する仕組の構築が重要である。たとえば、評価用紙

を厳封して、直接、管理責任者あるいは第三者機関に提出する仕組みとすべきである。

- ・ 授業評価の具体的な仕組については、評価を受けた教科担任などが、後ほど改善に生かしやすいように、個別教科ごとや教科担任ごとに細かく分けて多様な観点からの評価を効果的に実施すべきである。生活指導・学級経営についても同様にすべきである。
- ・ 学習者からの本音の教員評価・学校評価を、学校当局が正確に把握することが可能になり、学力向上、いじめ抑止などに抜群の効果があること、東京都狛江市立第三中学などの先進例に照らして明らかである。統計および経験則によれば、いじめが不登校の要因のひとつになることが明らかである以上、いじめ抑止にも効果のある厳正な学校自己評価制がおこなわれることが、いじめや不登校への具体的対応策となる。
- ・ 現在、県レベルで行われている教員評価は、校長評価と教員の自己評価の組み合わせで、事実上校長の評価によって教員評価は実施されている。しかし、教員にとっては学習者からの評価も組み入れることは、自らの教育成果を学習者からも認められることになり、上司評価だけよりは望ましい。したがって、学習者による教員評価を校長評価に反映し意見具申して、市教委は県教委に内申すべきである。

3 学校選択制度のあり方について

(1) 現状・課題

文部科学省の取組として、平成17年12月21日に、規制改革・民間開放推進会議が「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申」をとりまとめ、同月22日には、この答申のうち「具体的施策」について尊重する旨の閣議決定が行われている。具体的には、学校選択制と保護者が就学する学校の変更申立ができる現行制度についてであり、これを受け、文部科学省では学校選択制の好事例集を配付し、これにあわせて市町村教育委員会に対して同制度の導入の是非について児童生徒や保護者を含む地域住民の意向を十分に踏まえた検討を行なうよう求めるとしている。

また、学校教育法施行規則を改正し、市町村教育委員会が就学校を指定する通知において、その指定の変更についての保護者の申立ができる旨を示すものとした。さらに、当該省令の改正に係る施行通知において、上記閣議決定の趣旨に沿って、就学校の指定の変更が相当と認められる具体的な場合を予め明確にして公表するよう、市町村教育委員会に対して求めたところである。

更に、文部科学省は、多数の市町村で導入されている学校選択制については、

保護者が学校により深い関心を持つこと、保護者の意向、選択、評価を通じて特色ある学校づくりを推進できることなどのメリットが指摘されている反面、学校の序列化や学校間格差が発生するおそれがあること、学校と地域とのつながりが希薄になるおそれがあることなどのデメリットも指摘されているとして、同制度の導入については、地域の実情に応じたメリット、デメリットを十分検討の上、保護者の意向等に即して各教育委員会において適切に判断することが重要である、との認識を示している。(文部科学省ホームページから)

* 参考；学校教育法施行令第8条・指定された就学校について、保護者の意向や子どもの状況に合致しない場合等において、市町村教育委員会が相当と認めるときには、保護者の申立により、市町村内の他の学校に変更することができる。

(2) 具体的提言

・学校選択制については以下のような推進意見と慎重意見・折衷意見の議論があった。

推進意見	慎重意見・折衷意見
ア 保護者が学校により深い関心を持つことにより、保護者の選択を通じて特色ある学校づくりが推進できる。	ア 人気校と不人気校の固定化が生ずる、学校統廃合に結びつく恐れがある、学力競争が激化する可能性がある、学力格差が拡大する可能性があるなどの懸念が生ずる。
イ 公立学校全体が競い合うことにより教育内容が向上する効果がある。	イ 地域と保護者、子どもとの連帯感が希薄になり、地域の教育力が低下する恐れがあり、コミュニティの存続が困難になる。
ウ たとえば低所得家庭が私立校を希望しても行けないという、家庭の所得格差が学力格差や学習意欲の格差に繋がる現象が生じている。公立学校を選択することができるようになれば、公立学校全体が競い合って質が高まる。	ウ 制度を変えれば、いじめや不登校が解決するのか疑問であり、なぜ学校選択制を議論しなければならないのかの肝心なところが不明確なままである。
エ 既に実施している自治体では、児童生徒、保護者から多くの賛成意見(多くの市町村では7割8割の賛成が得られている)が出ている。また、いったん導入した学校選択制をやめた自治体はないと	エ 自由選択制ではなく、一部選択制や隣接区域の選択制は検討の余地があるが、子どもや保護者や教師の意見の反映は不可欠である。
	オ 競争原理の導入は、低レベルのサービス合戦を招き、学校や教員の競争

<p><u>いう実態もある。</u></p>	<p><u>力を高めることにはつながらない。</u> <u>力 交通事情などの上田市の特殊性</u> <u>や地方独自の特殊性を考慮に入れず</u> <u>に導入すれば、混乱を招く恐れがあ</u> <u>り、現状では時期尚早である。</u></p>
------------------------	--

・しかしながら、学校選択の自由は、憲法第 26 条で保証された親の教育権の一部であること、これまでの最高裁判決に明示されている通りである*。

* 「・・・親の教育の自由は、主として家庭教育等学校外における教育や学校選択の自由にあられるものと考えられる・・・」 「旭川学テ事件」最高裁判決（1976年5月21日）

このように憲法で保証された保護者の権利に、学校選択の自由が含まれる以上、よほどの理由がない限り、これを遵守することが法治国家の国民としての重要な責務である。しかも、学校選択の自由を保証することが、学習者の他の権利を侵害することにつながらない以上、教育委員会が頑なに就学校指定制にこだわる合理的な理由を見出すことは困難である。しかも、本会議の意見分布で見れば、何らかの形で学校選択制を求める意見は非常に多く、すでに全国で実施されて実績もある。実施している自治体で取りやめた例はこれまで皆無であるのみならず、逆に今後実施を検討している自治体がすでに多く見られる。

このような状況に鑑み、また、学習者起点の視点に立つ限り、本会議としては学習者の学校選択の自由を保証すべきものとする。それ故、上田市全域での自由選択にするか、さもなければ地域限定なり、範囲限定なりで、学校選択制の導入について、メリット・デメリットを考慮し検討することが望ましい。

- ・ 「いじめへの対応、通学の利便性などの地理的な理由、部活動等学校独自の活動等」による就学校指定変更について、教育委員会は保護者への周知を徹底すべきである。学習者の立場に立つ限り、この周知の文書の意味内容が不明確で十分に理解できないくらいがある。したがって、ほとんどあらゆる場合において就学指定変更が可能である旨、周知徹底すべきものである。
- ・ 就学前の児童を持つ保護者に対しては、就学指定変更についての説明を文書などで入学前に通知するとともに、学校情報に関しても個人情報に配慮しつつ学校評価なども組み入れ、すべての学校の内容がわかる情報を開示することで選択の自由を保障する。

* 学校選択制の分類

自由選択制	すべての学校からの選択制
ブロック選択制	ブロック内の学校からの選択制
隣接区域選択制	通学区は残したまま隣接区からの選択制
特認校制	通学区は残したまま特定の学校について選択制
特定地域選択制	通学区は残したまま特定の地域について選択制

([文部科学省ホームページから](#))

4 学校利用券制度について

(1) 現状・課題

内閣府の学校制度に関する保護者アンケートから、公教育への不満が表れており、学習者や保護者が主体的に関われない状況がうかがえる。

経済成長に伴い、全国の教育水準を均一的、一律的に高めようとする一方で、個性的、独創的な人材の育成が求められるようになった。

受験戦争といわれるほどの競争を余儀なくされた反省から、一時期、平等という考え方がいびつに行き過ぎた現象もあった。現在も教育現場において競争原理を持ち込むことは好ましくないとの考え方がある 一方で、教員及び学校間の競争は必要との意見もある。

他方、不登校児や外国籍児童生徒が多数存在する上田市においては、これらの学習者への具体的な措置としては、利用券制度活用は効果的である。とりわけ、不登校児はすでにフリースクールやサポート校などで、受講料の私費負担もあり二重負担の状況にある。このような制度上の矛盾の解決にも有効であるう。

(2) 具体的提言

- ・ 多くの児童生徒を獲得できる学校がよりたくさんの予算を獲得する学校利用券制度により、学校間で創意工夫に努力する効果があり、教育の効率性が高まりひいては学習者主体の教育制度を進める上で有効である。
- ・ 本制度については、不登校、外国籍、低所得者などの児童生徒を支援する福祉的利用に限定した部分運用や、またはハンディキャップがある児童生徒に対して学校利用券の金額を増加するという手法を、特に外国籍不登校児童生徒や不登校児童生徒が多いという上田市の現状を踏まえ、検討する余地がある。
- ・ 反対論の学校間格差を拡大するという意見は、現実的ではない。市内から市外の私立中学校に通う生徒は、増加の一途を辿っており、さらに中高校一貫の私立の新設も増加の傾向にある。それにより首都圏など大都

市部で顕在化している所得格差が学力格差に反映するという事態こそ、是正されるべき不合理な学習者間の学力格差の問題である。この問題への解決の糸口は、学習者に利用券を配布する制度などにより救済する道が開かれる。

- ・ 上記のような積極的な制度導入案に対して以下のような反対論があった。
- ・ 本制度を導入した場合、競争によって学校間格差が拡大する恐れがある。また、児童生徒の層が分かれ、社会的格差の固定化や拡大につながる可能性がある。
- ・ 競争する学校が多く存在しない地方においては、本制度導入の効果がそもそも発生しない。
- ・ 本会議では積極的賛成論者が多いが、現在まだ日本では制度化されていない現状もあり、また十分な理解に至らない側面もある。しかし、教育弱者を救済する措置として、また、予算の合理的な使用という面からも有効なシステムと考えられるため、限定的な導入などを想定し、市長部局は教育委員会と協議のうえ研究する必要がある。

5 地域と学校の関係（地域が支えるひとつづくり）について

（1）現状・課題

上田市では、各地域の公民館事業を中心とした自然環境教室、里山体験、農業体験、通学合宿、伝統文化保存活動、陶芸品づくり、等々多くの取組がなされている。

上田市は実態として、「地域の子どもは地域で育てる」「わが地域の学校」「学校は地域のシンボルとしての心の支え」といった地域の帰属性の意識が強いため、地域の人が学校に関わっていく取組が盛んである。

学校で学ぶものがその地域の児童生徒でなければならぬと限定する必要はないが、現在の多忙な児童生徒の状況では、他校での事業に参加することは現実的に困難である。

（2）具体的提言

- ・ 子どもたちが抱える様々な課題を解決するために、可能な範囲で地域の人たちに学校教育に関わっていただく必要がある。
- ・ 学校と地域との関係においては、保護者が最小単位の「地域」であるとも考えられ、地域と連携する学校という概念と学校選択制が矛盾するものではない。
- ・ 学校と地域との連携については、共働き家庭、シングル家庭等々への負

担を考慮し、学校への奉仕活動はあくまでも自主・自由・自律の原則に立ち、学校からの強制にならぬような配慮が必要である。

6 幼保小中の連携または同一貫教育に関わる課題について

(1) 現状・課題

生徒が中学校に入学する際、環境が変わることによる心理的な負担を感じる「中1ギャップ」といわれる実態があり、不登校生徒が増える原因とも捉えられている。

(2) 具体的提言

- ・ 幼保小中連携を図る上では、制度改正に先立ち、まずソフト面での施策として、教職員の交流・情報交換を密にする努力から始めることが重要である。
- ・ 特に小学校と中学校との間において、現状に比較し大幅にその交流等を増やすことにより、中学校への不安を解消する努力をすべきである。
- ・ 6・3制の義務教育制度が施行された当時と比較して、児童生徒の身体的、精神的発達の状況が大きく変化してきており、また「中1ギャップ」を埋める一方策としても、義務教育9年間で総合的に捉える中で、小中一貫教育を研究する余地があると考える。
- ・ 上田市では菅平において特区による一貫教育が始まっており、その効果などを市民に伝えるとともに、他の学校の取組のために、そこでの実証例を基に更に研究を進めるべきである。
- ・ 小学校入学時には学習するための基礎（生活習慣等）が身についているように、就学前教育にも力を入れる必要がある。

7 教育委員会制度に関わる課題について

(1) 現状・課題

狭義の教育委員会での協議事項について、非公開かつ議事録を作成しない「協議会」のみで協議される場合がある。

狭義の教育委員会運営については、教育の専門家ではない「レイマン（素人）」によって教育長や事務局を指揮監督するとの理念があるが、実態としては上田市に限らず、教育関係者偏重の傾向がある。そのことにより広く市民や当該学習者のニーズに対応することができず、いじめや学力向上などについて市民感覚からかけ離れる現実がある。つまり、狭義の教育委員会は、教

育の専門家ではなく市民の代表として教育委員に任命されている。したがって、基本的には教育関係者の利害代表ではなく、学習者ならびに市民の利害代弁者たるべきである。

また、広義の教育委員会の事務分掌については、施設の整備・管理運営から生涯学習、スポーツ・レクリエーションの振興・推進、文化振興、文化財保護等々多岐かつ広範囲にわたっている現状がある。

(2) 具体的提言

- ・ 教育委員会を身近な存在として、教育行政への関心を高めるためには委員会の活動を市民が知ることが必要である。そのために、教育委員会での協議については、定例会や臨時会を議論の場とし、また逐語的な議事録を公開するなど透明性を高めることによって、十分な情報開示を図るべきである。
- ・ 教育委員については、適正な定数を弾力的に検討しながら、教育関係者以外からの登用のために、定員の一部を保護者に割り当てる公募枠とすることも検討すべきである。また、教育長についても、教育関係者以外から、たとえば行政職経験者や民間など、できるだけ幅広く人材を求めるべきである。
- ・ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正（平成20年4月1日施行）により、スポーツ・文化に関する事務の所掌の弾力化が図られたことに伴い、これを含め市長部局で管理・執行することが望ましい事務の移管について研究・検討すべきである。
- ・ 日本の教育委員会制度は、民主社会において極めて特異な存在である。つまり、自治体首長のように住民意思が直接反映しないシステムとなっており、これが大きな問題となっている。したがって自治体首長は教育委員を任命するだけでなく、任命責任を果たすためにも、教育委員との協議の場を設ける必要がある。教育委員会の「政治的中立性」に配慮しつつ、協議の場では民意を反映すべき首長は積極的に主導権を発揮すべきである。
- ・ 管理職登用人事については、情実や縁故人事との疑いをもたれないよう、客観的かつ公正な任用システムを考案（し、そのひとつの手法として登用試験の導入を検討）すべきである。また、校長の各校の在任期間をもう少し長くすべきという意見も十分に検討に値する。
- ・ 地方分権の時代に鑑み、小中学校教師ならびに管理職人事については、県から権限の委譲を検討すべきである。その際、あわせて隣接市区との広域的行政連合などの受け皿づくりの協議を行うことが望ましい。

8 その他提言

外国籍児童生徒の現状と課題について

上田市は、とりわけ外国人の在住が多数に上る。そして、さまざまな事情から外国籍の不就学児童が多く存在する。これらの人々に対する教育上の配慮は極めて重要であると思われる。ボランティアとして関わっておられる当事者の意見によれば、次のような制度上・運用上の配慮が求められる。

- ・ 不就学児童をなくすための具体的な措置をとること。たとえば、利用券制活用のように受け入れた学校への予算配当は通常児童より優遇措置をつけること。さらにはバイリンガル教師を必置とすることなど、特段の配慮をすべきである。
- ・ 一般的に、外国籍児童生徒の学習上の妨げになるのは、日本語の未修得である。したがって、日常会話ではなく読み書きなど正規の日本語能力の向上のために、学習言語の拠点校なり拠点所を設けることが必要不可欠である。ボランティアを活用し費用負担は公的資金のみならず、外国人就労に関係する企業・事業所などの協力を得ることが望ましい。
- ・ 外国籍児童生徒の学習上の妨げになるのは、日本語の未修得である。したがって、日常会話ではなく読み書きなど正規の日本語能力の向上のために、学習言語の拠点校なり拠点所を設けることが必要不可欠である。ボランティアを活用し費用負担は公的資金のみならず、外国籍住民との共生を目指す地域づくりの観点から、広く外国人就労に関係する企業・事業所などの協力を得ることが望ましい。
- ・ 学齢にある外国籍住民の就学を促すため、バイリンガル教師の配置を促進するとともに、学校と住民を仲介するコーディネーターもしくはコーディネート機能を果たす窓口の配置、設置を行なうべきである。
- ・

教職員を取り巻く状況について

- ・ 教師の本務である教材研究ができないほど他の事務で多忙な状況は深刻であり、このように本務にしわ寄せが生じている要素について認識・確認するための定期的な調査など、まずは問題を識別する手立てを講じるべきである。

ITの学校教育への活用について

- ・ 児童生徒の基礎学力を向上させることが、不登校、いじめを減らす一つの方策と考えるが、そのためのツールとしてITの積極的な活用が有効である。
- ・ 情報教育指導主事が、その指導力を遺憾なく発揮できるような体制及び環境づくりが必要である。
- ・ 具体的には、共通の教材開発を行いITを活用して、各校に配信して自由に利用できるようなシステム作りを進めるべきである。
- ・ また、ITによって代替措置をとることにより学校内の各種会議や教師の実務を選別・削減し効率化することにより、児童生徒と向き合う時間を捻出することが大きな教育効果を生み出すものと思われる。教育委員会ないしは各校責任者の、積極的なIT活用を強く要望するものである。

保護者アンケートの実施と合同協議機関の設置

- ・ 児童生徒、保護者、教職員が現状をどう捉え、新しい制度改革などに対してどのように考えているかなどを実態として把握するための方策（アンケート調査の実施など）を検討する必要がある。
- ・ 保護者アンケート調査に際しても、教育委員会が学校を通じて実施するのでは、保護者の率直な意見を求めることは困難である。したがって、本会議設立の主旨と同様に、広く客観的に市民の声を吸収するには、市長部局と教育委員会の合同協議機関において実施をすべきである。
- ・ この協議会において、先に提言した学校利用券制度の更なる検討を行うべきである。