

構造改革特別区域計画

1 構造改革特別区域計画の作成主体の名称
守山市

2 構造改革特別区域の名称
守山市きめ細かな指導の教育特区

3 構造改革特別区域の範囲
守山市の全域

4 構造改革特別区域の特性

西に琵琶湖岸を有し、市の中央を流れる野洲川が育んだ豊かな土地に田園の広がる守山市は、「ひと・まち・自然が元気な健康都市 守山」をめざしています。また、中山道の宿場町として、古くから滋賀県南部の要衝として栄え、東西文化の回廊としてその風土をつくりあげてきた守山は、都市と自然が調和した、暮らしやすいまちとして発展を遂げてきました。

教育の分野では、「ひとがいきいき輝くまち」を目標として掲げ、教育行政施策を推進しています。市内には市立の幼稚園が9園、小学校が9校、中学校は4校あります。県内でも唯一の市立高等学校を有し、学校教育においては、未来を担う人材の育成を柱として、小・中学校教育では急激な社会情勢や教育環境の変化に対応しつつ、心豊かで、たくましく生きる児童・生徒を育成するため、地域に開かれ、守山の歴史や風土、恵まれた自然や地域の人々の知恵を生かした特色ある教育の充実を図っています。

本市は、京阪神に近く通勤圏内として住宅地造成も盛んで、人口は平成17年4月1日現在7万1千余人で、この10年間に約1.2倍、1万人の増加をみました。特に子育て世帯の流入が盛んな地域もあり、都市化が進み、一年間で1学級分の児童が転入した小学校があるなど、地域の実態・状況に応じた教育行政を主体的に企画、実施できるよう機能強化が強く求められています。目指す子ども像を、「心豊かで、たくましく生きる児童・生徒」として掲げ、その具現化を図るために“教育に熱い守山”として一人ひとりの児童・生徒に対しきめ細かな教育の展開をめざしています。

その一環として、学習指導の充実を図るため、県から配置されている加配教員が小学校1年生の国語と算数の授業に入って、学級担任とともに

に複数指導をしています。さらに生活習慣を身につけるために、本市独自で生活科にも複数できめ細かく指導にあたる措置をとっています。

また、県では平成16年度より小学校1年生と中学校1年生を35人学級編制の少人数学級を実施していますが、本市では県と協議をし、小学校2年生にも35人学級編制を独自で実施しています。

本年度は、本市が独自に小学校2年生にも国語、算数、生活科の複数加配教員として非常勤講師を13人雇用し、市内小学校に配置して、学ぶ姿勢や基礎学力の定着を目指したきめ細かな指導を行っています。

また、中学校においては、別室登校や不登校傾向のある生徒に対しての関わりをもつ「やすらぎ相談員」を市内全中学校に配置しています。

さらに、県の少人数指導加配も受け、指導方法の工夫改善を推進し、同時に授業を構築する教師の意識改革もすすめているところです。

5 構造改革特別区域計画の意義

本市では家庭の二極化が進み、家庭教育力の低下から、基本的な生活習慣がしっかりと身につかず、不登校や非行問題行動として危機的状況を表出する子どもの実態が憂慮されるという現状があります。

そのような子どもに対し、学校教育においては、学習、生活の両面からきめ細かな支援をし、不登校や非行問題行動を未然に防ぐ早期の対応に努力しているところです。

しかし、現行の県が措置している小学校1年生の35人学級編制および本市が独自に措置している小学校2年生の35人学級編成では学級担任が、一人ひとりにきめ細かな指導を実践するには限界があります。

とりわけ、学校生活に不慣れな小学校低学年の子どもは、学級担任が生活をまるごと抱え込んで指導にあたらなければ教育の効果が出にくく、義務教育のスタート時点での個々に応じたきめ細かな指導は、これからの長い学校生活の基盤を築く時期に、生活習慣や学習習慣を身につけるために大変重要であると考えます。

守山市では平成16年8月に「小学生の育ちと教育に関する意識調査」を実施し、教員や保護者だけでなく、広く一般市民の意識についても調査をしました。小学校1、2年生の定員についての質問では、教員、保護者、市民ともに21人～30人が望ましいとの回答が7割を超えています。その理由として、教員では「授業で個別に指導する機会が増える」とした回答が最も多く、保護者や市民は「先生が子どもの様子をつかみやすい」など、生活全般にかかわってきめ細かな対応を期待する理由が8割程度であり、31人～35人が望ましいと答えた保護者は1割、市民は2割でした。この結果から、少人数学級編制では子ども同士の切磋

琢磨や競い合い、多くの友だちと触れ合う機会の保障など、集団活動のよさが発揮される学級集団が望ましいと考えられます。

そこで小学校低学年においては25人程度学級で、学級としての集団の中で自然に育まれる力をつけつつ、学級担任による個々に応じたきめ細かな生活・学習の支援が大切であると考えています。

しかし、現行の制度では学級担任は県費教職員でなければならぬため、市費による教員は学級担任ができません。そのため、構造改革特別区域の認定を受け、市が雇用した常勤の講師も学級担任として任用し、小学校低学年においてきめ細かな指導を確立していこうというものです。

このことは、少人数学級で、担任によるきめ細かな指導が、豊かな人間性と確かな学力を子どもたちにつけていく推進力となり、大きく変容していく社会に対応する人材育成のための教育改革を進めるものであると考えます。

6 構造改革特別区域計画の目標

本計画は、地域・保護者から信頼される教育力の高い学校をつくり、心豊かでたくましい児童・生徒の育成を実現して、将来、様々な分野で活躍する有用な人材を育成・輩出することを目指しています。そのため「市町村立学校職員給与負担法」の規定にかかわらず、市費による常勤講師を、学級担任にあて、小学校1,2年生で1学級の人数が25人程度の少人数学級を編制します。

(1) 自立するための確かな学力を身につけた子どもの育成

現行制度の中では、教科等での少人数の学習指導は可能ですが、実際には学齢が低いほど、学級担任と子どもたちの相互交流の中で学習と生活が一体化した教育活動が展開されます。また、その関係が密であればあるほど学習の効果が上がり、基礎的基本的な学力がしっかりと身につくという特性を持っています。

本市では家庭教育力の二極化が進み、特に基本的な生活習慣を身につけられない子どもには、確かな学力を身につけるために、学校生活のすべての場面で教師と子どもたちの人間関係を基盤とした温かく毅然とした指導が必要です。

(2) 社会の変化に対応し、自己実現していく子どもの育成

小学校から始まる不登校傾向や別室登校の現状、中学生の不登校や非行問題行動の増加、若者の引きこもりや社会生活への不参加現象も、その原因には集団生活への不適應や人間関係を構築する力不足などが

あり、学校生活のスタート時期である小学校低学年における学級担任のかかわりが重要であります。

学校教育は、社会の一員としての規範意識を高め、ものの考え方や態度を指導する生活指導と、知的側面に働きかける学習指導で成り立ち、両方の総合的な相乗作用で人格形成が進んでいきます。また、生活指導は学習指導の基盤であり、望ましい学校生活の適応無くしては学習の効果をあげることはできません。そこできめ細かな対応のできる少人数学級で学級担任と子どもたちがじっくりと向き合い、一人ひとりの課題に応じた生活面・学習面の指導を実践することが子どもの自己実現につながるものと考えています。

本市が目指す「心豊かでたくましく生きる児童・生徒の育成」のために、具体的な取り組みとして、集団生活や学習への入門期である小学校1，2年生において生活面、学習面を密接に結びつけたきめ細かな指導・支援を充実していく手立てとして、1学級25人程度の少人数学級編制を実施します。

7 構造改革特別区域計画の実施が構造改革特別区域に及ぼす経済的社会的効果

「心豊かでたくましく生きる児童・生徒の育成」を目標に掲げ、その達成のために生活指導面や学習指導面では次の効果をあげ、それらを踏まえた総合的な効果を創出し、未来を担う有用な人材を育成、輩出するものであります。

(1) 生活指導面

登校時から下校するまでの学校生活の様々な場面で、問題となる行動を速やかに捉え、迅速な対応ができ、的確な指導で子どもの心を落ち着かせ安定させることができるため、「学級がうまく機能しない状況」にある学級を減らすことができる。多動傾向のある子どもや、基本的な生活習慣が身につけていない子どもなど、学校生活の入門期の子どもたちは何らかの課題をもち、集団生活には欠くことのできない順番を待ち我慢することや規範意識などがまだついておらず学級経営が不安定な状況になることがあり、早期に個々に応じたきめ細かな生活指導が必要である。「学級がうまく機能しない学級」として懸念されるのは、平成16年度市内9小学校中2校3学級であった。平成20年度にはこれをなくすことができる。

学級担任と子どもたちが直接かかわる時間が多くなることで、信頼関係が深まり、不安や悩み等の解決を目指す教育相談的な活動を充実さ

せることができる。一人ひとりの子どもの様子や表情の変化に担任の目が行き届き、子どもたちがかかえる問題により深く関わることができ、人間形成の基盤をしっかりと築くことができる。結果として、家庭生活基盤の弱さや集団になじめず、友だち関係が構築しにくい子どもの不登校の数が減少する。平成 16 年度の市内小学校の不登校児童数は 23 人であった。平成 20 年度には 12 人以内に減少させることができる。

学級担任と子どもがじっくりとむきあう中で、家庭と連携を密にしながら、自分を振り返り、自己の内面を見つめさせる指導ができるため、子どもの不安を取り除き、落ち着いた生活状況をつくり、倫理観や道徳観の育成ができる。このことから、非行問題行動発生件数が減少する。平成 16 年度本市の暴力行為・いじめ発生件数は市内小学校で 14 件であった。平成 20 年度には 10 件以内、平成 23 年度には 6 件以内に減少させることができる。

学級担任がゆとりをもって、集団生活における規律や秩序に対するきめ細かな指導ができ、結果として、規範意識や公德心等、道徳教育との関連が深い評価項目についての評価がよくなる子どもが増える。学級担任がきめ細かく一人ひとりの子どもを見取る時間が増え、児童理解が深まり、個々の長所や可能性を引き出すための具体的な手立てや場面を設定することができる。そのことで個性の伸長と社会性の涵養を図ることができ、自信を持たせ、自己肯定感を培い、学校生活や友だちと関わる楽しさを味わい孤立する子どもや不登校児童数が減少する。

(2) 学習指導面

少人数であるため、子どもたちの発表や発言の機会が増え、思考力や表現力の向上が期待でき、学習に対する意欲が高まる。結果として、学力検査の思考力・表現力に関する数値がよくなる。国語の標準学力検査で、学習指導における思考力を評価するのに適している「読む」領域結果が、また、学習指導における表現力を評価するのに適している「話す・聞く」領域結果がよくなる。

学級担任と子どもたちの人間関係を基盤としたていねいな指導ができるため、基礎的・基本的内容の理解がより一層徹底でき、知識・理解の力がしっかりつく。学習指導要領の基礎的・基本的内容の知識・理解度を評価するのに適した算数の標準学力検査で、「知識理解」領域の結果を高める。

子どもたちの学習のつまずきや、課題が分かり、早く対応できるため、

「わかった」「できた」という体験の多い授業が展開でき、結果として通知表や指導要録の関心・意欲・態度の評価がよくなる子どもが増える。個に応じたきめ細かな評価活動がしやすく、より適切で保護者や子どもにも信頼性のある評価ができ、子どもの新たな学習意欲の喚起につながる。

個々の特性に応じたそれぞれが活躍できる場面を意図的に設定することができ、能力の伸長を図ることができる。結果として、学習目標への到達度を向上させることができる。

(3) 総体的な面

学校生活に不慣れな小学校低学年の子どもたちに、学級担任がきめ細かく指導・支援できる少人数学級で保護者の安心感を得て、学級担任に対する保護者の信頼が高まり、そのことにより授業参観等への参加率もよくなり学校の教育活動や PTA 活動にも保護者の関心が高まる。結果として家庭・学校の連携が深まる。

市費負担教員の採用、学級担任への任用で、県費負担教員の意識改革が進み、様々な場面で創意と工夫があふれる教育実践が行われる。その結果、少人数を生かした学級経営や授業のあり方などを研究し、その成果を広く他地域にも広めることで、地域の教育力が高まり、少人数学級実施が他市へ波及する。

こうした生活指導面、学習指導面、総体的な面の効果で指導が充実し、子どもたちへの教育効果が一層高まるものと考えます。

教育は学校と地域・家庭相互の信頼関係なくして成り立つものではありません。学校教育は生涯学習的な他の関連事業と相まって、確かな学力と社会性の育成という効果を最大限に向上させることができると考えます。

そのような環境で、「心豊かでたくましく生きる児童・生徒の育成」が具現化され、未来を担う様々な分野で活躍する有用な人材の育成と輩出ができるものと捉えています。

8 特定事業の名称

810 市町村費負担教職員任用事業

9 構造改革特別区域において実施し又はその実施を促進しようとする特定事業に関連する事業その他の構造改革特別区域計画の実施に関し地方公共団体が必要と認める事項

(1) 基礎基本の確かな学力定着をはかる指導の充実

- ・ 市内小中学校で、算数・数学や理科、英語など教科指導のためのきめ細かな少人数指導加配教員の配置
- ・ 小学校 1,2 年生における国語・算数・生活科の複数指導
- ・ 小学校高学年において、子どもの知識欲に答え得る専門性を教師自らが磨き、なめらかな中学校教育への教科担任制を積極的に導入する。

(2) 少人数学級編制に関する調査研究

- ・ 小学校 1,2 年生における 35 人学級の実施
- ・ 「守山の子どもを語る会」(幼稚園・小学校・中学校) の実施
- ・ 「小学生の育ちと教育に関する意識調査」の実施、考察
- ・ 小学校 1,2 年生少人数学級に関するアンケート実施、考察

(3) 児童生徒支援活動の充実

- ・ 各校園におけるカウンセリング機能や児童生徒にとって所属感や存在感の感じられる楽しい学校体制づくりを支援するための措置として、やすらぎ支援相談員の派遣、別室登校支援加配教員の配置、スクールカウンセラーや生きる力加配教員、生徒支援加配教員、心のオアシス相談員の配置

(4) 学校教育の活性化と充実

- ・ 市内小学校の規模に応じて小学校英語指導員を派遣し、小学校における英語に親しむ活動の充実、国際理解教育の推進を図る。
- ・ 学校評議員制度の導入により、外部機関による客観的な評価から学校教育の活性化と充実を図る。

(5) 学習環境の充実

- ・ 学校 IT 化推進事業として、市内小中学校の校内 LAN の整備
- ・ 校舎の耐震補強対策等により教育環境の充実と安全を図る。
- ・ ホームページを活用した学校情報の積極的な発信

(6) 発達支援センターの設置

- ・ 特別な教育的ニーズのある子どもへの全校(園)的支援体制を整えた特別支援教育の充実、および軽度発達障害を含む障害のある子どもの就学前から就労までの相談窓口として、守山市独自に立ち上げ、教育、福祉、医療等関係機関の連携を図る。

別紙

1 特定事業の名称

810 市町村費負担教員任用事業

2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者

守山市教育委員会

3 当該規制の特例措置の適用開始の日

構造改革特別区域計画認定の日

4 特定事業の内容

(1) 事業の本体

守山市教育委員会

(2) 事業が行われる区域

守山市の全域（小学校 9 校、中学校 4 校の区域）

(3) 事業の実施期間

構造改革特別区域計画認定の日以降

(4) 事業の内容

市費により常勤の講師を採用し、その教員に学級担任を持たせることで、市内小学校 1、2 年生で 1 学級 25 人程度の少人数学級の編制を実施します。当面は 30 人程度学級として平成 18 年度には 3 つの小学校 1 年生に 3 人、6 つの小学校 2 年生に 6 人の常勤講師を市費で採用する計画です。今後は平成 19 年度 5 校 8 人、平成 20 年度 5 校 8 人、平成 21 年度 3 校 6 人を採用する予定です。

採用する常勤講師は、守山市の新たな取り組みに対し、意欲と情熱をもって臨み、子どもたちと心を通わせ、責任ある教育実践を行うことのできる人材を想定しています。また、募集については、本申請が認可された段階で市広報や市ホームページ、ハローワークに募集記事を掲載します。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 市内小学校の子どもたちの現状について

小学校低学年児童の様子

人の話を聞かない、聞けない児童、じっと席についていられず授業中であっても立ち歩く児童、姿勢保持ができない児童など、家庭教育力の二極化とともに基本的な生活習慣が身につけていない児童が増えて

います。そのような児童はもちろん基礎学力の定着にも課題が多く、学校教育の入門期であり、今後の学習にも大きな影響をもつ小学校低学年の段階で学習も含めた学校生活全体でのきめ細かな指導が必要と考えます。

小学校中・高学年児童の様子

中学年では知識欲も旺盛になり、学習内容も低学年のころに比べると急激に難しくなり、多くなります。低学年で基礎的・基本的内容がしっかりと習得できており、教師の指示をよく聞き、精一杯学習に取り組む学習態度が身につけていることが欠かせません。また、交友関係もどんどん広がる時期であり、集団生活がスタートする低学年で人との付き合い方をきめ細かい指導により、人間関係をうまく構築できる力が育っていることが必要です。

高学年では、学習内容は初等教育の完成期を迎え、ますます難しくなり、個人差が広がる時期になります。低学年で粘り強く学習に取り組む態度を育成しておくことが大切です。また、この時期は自立的な道徳的実践力も伸びるので、生活指導が道徳教育の場となることもあり、指導の効果を高めるためには低学年できめ細かく児童の内面に働きかけ善悪の判断がしっかりできる力と行動力を育てておくことが必要です。

(2) 守山市の今までの対応状況について

現在の少人数学級編制の状況について

守山市教育委員会では、小学校1年生に対し、県が35人学級編制を実施しているところに加え、小学校2年生にも市独自で35人学級編制を実施しています。市費で常勤講師を2名雇用し、教務主任等の学級担任でない県費の教員を学級担任として充てていますが、学校の規模により、学級担任でない県費教員の人数に限りがあり現行では少人数学級編制が難しい状況です。

現在の少人数指導、小学校低学年の複数指導状況について

きめ細かな学習指導の充実にむけ、県費の加配教員が算数や理科の教科学習で少人数指導を実施し、小学校1年生に国語、算数の複数指導を行い、守山市独自で生活科も複数指導を実施しています。また、市費非常勤講師を雇用し、小学校2年生でも国語、算数、生活科で複数指導をし、一人ひとりに行き届いた教科指導の実践を進めています。

(3) 必要な措置について

小学校1、2年生における25人程度学級の実施について

前述の(1)(2)の状況をふまえ、生活指導上、学習指導上大きな効果が期待できる人数の学級を編制し、生活集団と学習集団が一致し

た 25 人程度学級の実施を計画します。

現行制度の課題

「市町村立学校職員給与負担法」の規定では、常勤の教員を採用することができるのは、都道府県もしくは政令指定都市に限られています。市町村が任用できるのは非常勤講師で、現行の制度上では、25 人程度学級の編制の実施で必要となる常勤講師を市町村費で任用することはできません。

本申請について

前述 の課題を解決するために、市町村立学校職員給与負担法の特例を導入し、市町村立学校職員給与負担法に基づき県が給与等を負担すべき常勤教員の、配当定数を超える教員について、その給与等を市が負担して任用しようとするものです。そして学級担任に充て、学校教育のスタート時点である小学校低学年において、一人ひとりの課題に応じた生活を丸ごと抱え込んだ、生活面、学習面のきめ細かな指導のため 25 人程度学級編制を実施する必要があります。

添付資料

- 1 構造改革特別区域に含まれる行政区域を示した図
- 2 構造改革特別区域計画の工程表
- 3 構造改革特別区域計画の工程説明書

参考資料

- 1 守山市小学校低学年 30 人程度学級で市が雇用する常勤講師の人数