

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

京都市

2 構造改革特別区域の名称

みやこ
京の人づくり推進特区

3 構造改革特別区域の範囲

京都市の全域

4 構造改革特別区域の特性

(1) 本市の全国に誇る教育風土

本市は、明治5年の「学制」発布に先駆け、明治2年、町衆が浄財を出し合い、日本で最初の学区制小学校である64校もの番組小学校を創設した。

現在では、教育分野はもとより、医療・福祉・文化・スポーツ・経済等の幅広い分野から関連団体が参画し、「大人として、子どもたちのために今、何をなすべきか」について考え、行動し、情報発信する場として「人づくり21世紀委員会」(代表：河合隼雄文化庁長官)が熱意溢れる取組を継続的に展開するなど、人材育成にかける市民の情熱を今に脈々と受け継ぐ教育風土を有している。

(2) 「地域と結ばれた学校づくり」の推進

この全国に誇り得る風土に新たな命を吹き込むべく、学校運営に保護者や地域の方々が参画する「学校評議員」の設置や、外部評価を含む「学校評価システム」を全学校・園に導入するなど、全国に先駆けて、「地域と結ばれた学校づくり」を推進している。

(3) 少人数教育実践研究の実施

さらに本市では、未来を担う子供たちの可能性を最大限に開花させるべく、子供たち一人一人へのきめ細かな指導の充実のため、政令指定都市で初めて平成12年度から独自に少人数教育実践研究に取り組み、平成13年度からは、国の定数措置を得て、少人数教育を本格実施してきた。

(4) 少人数学級(35人学級)の実施

こうした教育風土や成果を礎に、本市独自の財源措置によって常勤講師を任用することにより、学校生活の最初の時期である小学校1,2学年において、基本的な生活習慣や社会の基本的なルール等のきめ細かな指導を行う少人数学級(35人学級)を先進的に実施するものである。

5 構造改革特別区域計画の意義

国及び京都府から配当される教員定数を最も効果的に活用したうえで、本市が学校ごとの教育課題や実情を十分に踏まえ、さらに必要となる教員を独自に任用することにより、「まちづくりはひとづくりから」との理念の下、これまで以上に子供たち一人一人を徹底的に大切にすることを展開することにより、今後の国づくりを担う、豊かな個性と創造性に富んだ人材を育成するものである。

6 構造改革特別区域計画の目標

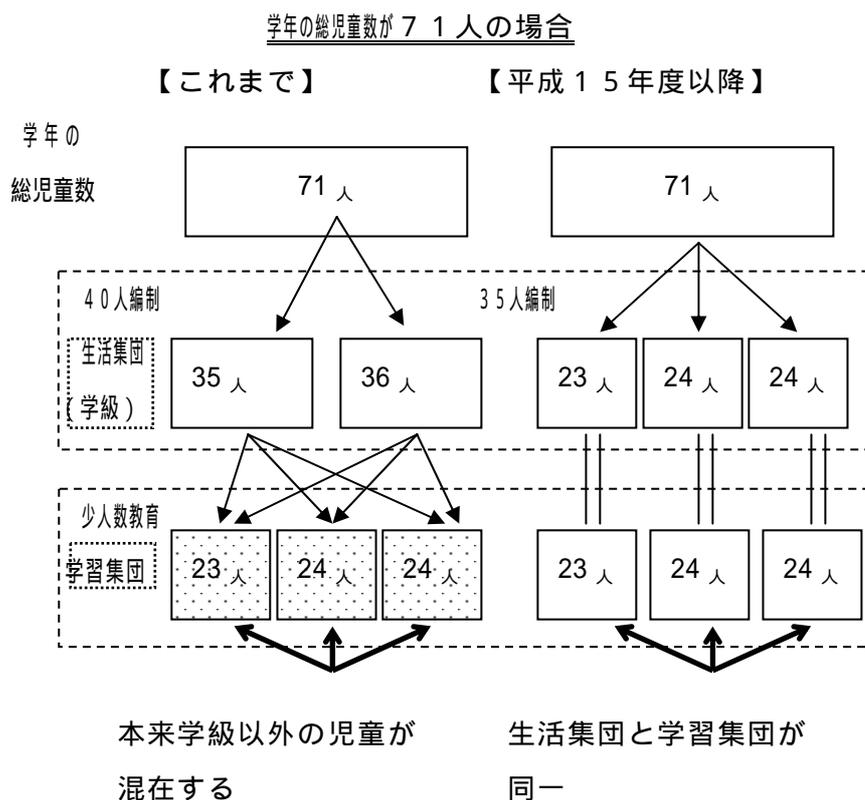
家庭の教育機能の全国的な弱体化を背景として、特に学校生活の初期段階においては、集団生活上のマナーやルールが定着していない児童に対する生活指導を有効に行う必要がある。

このような状況の中、現在の本市における少人数教育の取組は、40人学級の下での学習集団を小規模化するものであるが、複数学級の場合については、学級数を上回る学習集団に編制する際に、授業を受ける「学習集団」に、本来学級である「生活集団」以外の児童が混在しており、生活指導の効率性が高まりにくい。

このため学校生活の最初の時期である小学校1,2学年について、学校生活への円滑な適応を重視する観点から、学習集団に「生活集団」である本来学級以外の児童が混在しない「35人学級」を実施し、少人数指導の取組の一層の充実を図るものである。

「混在」... 例えば71人の学年であれば、現行制度上35人と36人の2学級となり、これを23~24人の3つのグループに分けて、学習集団を小規模化するということになるが、学習集団編制の際に、どうしても学習集団に生活集団である本来学級以外の児童が混在することとなる(次の図を参照)。

【図解】



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

本計画においては、次の(1)～(4)で示す学習指導面、生活指導面での効果はもとより、それらを踏まえた総合的な効果、更には経済的な効果をも創出したいと考えている。

特に、学習集団と生活集団が一体化することにより、教員(担任)と児童がともに過ごす時間と教員と児童とのコミュニケーションの機会が増大することにより、児童の実態の総合的な把握、児童の心理的な安定、児童の能力を最大限に引き出すことがより可能となる。

それにより、学習指導と生活指導が一体化し、それぞれの面における効果を期待できると考えている

(1) 学習指導面における効果

現在、子供たち一人一人が、基礎・基本を確実に身につけることはもとより、自ら学び、自ら考える力を獲得し、自らの良さや可能性を發揮

しながら自己実現を目指すことができるよう、学習指導を一層充実することが求められている。

本計画では、学校生活の最初の時期である小学校1,2学年において、学習集団と生活集団が一致すること等により、子供たち一人一人を徹底的に大切にすることを展開し、次の～に基づく学習指導面での効果を創出したいと考えている。

教員(担任)の目が児童一人一人に細かく行き届くようになり、プリントや作品をきめ細かに添削できる等、学力・学習実態等の把握がより容易になる。

児童の個性を的確に把握し、より実態に応じた多面的な指導・評価が可能となり、基礎的・基本的な学力を伸ばすことができる。

児童の学習でのつまずきの把握やその解決を、より迅速に行うことができる。

教員(担任)と児童とのコミュニケーションの時間が増え、スキップの機会が増えることにより、児童がより心理的に安定し、学習意欲を高めることができる。

発表・発信の機会が増えること等により、児童がより積極的に発言する等、授業に参加できるようになる。

児童が集団の中での連帯感を深めることにより、「共に考え、共に学ぶ授業」を充実することができる。

児童が学習に対する満足感を高めることにより、「行きたい」、「楽しい」学校づくりを推進することができる。

保護者懇談会や家庭訪問等の内容が充実し、保護者との信頼関係が深くなることにより、家庭教育と学校教育の連携が進み、総合的に学力を伸ばすことができる。

(2) 生活指導面における効果

家庭の教育機能の全国的な弱体化を受け、学校生活の初期段階において、生活上のルールやマナー等が定着していない児童への、家庭との連携に基づく有効な生活指導も強く求められている。

こうした状況を踏まえ、本計画において、小学校1,2学年において、学習集団に「生活集団」である本来学級以外の児童が混在しない環境を創出することにより、次の～に基づく生活指導面での効果を創出したいと考えている。

教員（担任）の目が児童一人一人に細かく行き届くようになり，児童一人一人の生活上の状況と課題を的確に把握することができる。

集団の同一化により，集団内部での連帯感が深まり，自らを律し，他人と協調する態度をより効果的に育成することができる。

集団の同一化により，休憩時間や学校行事等，学校生活全般を通じて児童が，一人一人の個性をより深く認識し，尊重することができる。

基本的な生活習慣の指導や給食指導，清掃活動の指導，登下校時の安全指導等がよりきめ細かに効率的に行うことができ，児童は社会の基本的なルールを効果的に身に付けることができる。

教員（担任）と児童と一緒に過ごす時間が増大し，信頼関係のもとで児童は学校生活に溶け込み，適応することができる。

集団の同一化により，集団内のコミュニケーションがより活発になり，教員（担任）と児童，児童間での人間関係がより良好になる。

集団の同一化により，集団内の児童がお互いの長所，短所をお互いに認め合うことで，心理的に安定し，能力を最大限に発揮することができる。

保護者懇談会や家庭訪問の内容が充実し，保護者との信頼関係が深くなるなかで，家庭との連携により，基本的な生活習慣や社会におけるルールを総合的・効果的に指導できる。

（ 3 ） 総合的な効果

人づくりにかける市民の情熱を，現在に至るまで脈々と受け継ぎながら，常に時代の変化に応じた改革を全国に発信してきた本市では，前述の（ 1 ）及び（ 2 ）の効果を踏まえ，人づくりの根幹ともいえるべき，子供たちの社会性・自主性，更には豊かな個性・創造性を育み，社会の急激な変化に柔軟に対応し，その発展に寄与する力を培うことで，次の～ に基づく総合的な効果を創出したいと考えている。

子供たちの「生きる力」の育成

家庭・地域と結ばれた学校づくりの一層の推進

保護者や市民の方の信頼に応える学校づくり

京都ならではの特色ある教育の創造

京都はもとより，我が国の将来をも担う人づくりの気風の高揚

新しい時代の京都を担う人材の育成

(4) 経済的な効果

少人数学級を編制することに伴う学級増により、増担任分の雇用を創出(平成15年度実績37人,平成16年度見込み約80人)することが可能である。

8 特定事業の名称

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

特になし

別紙

- 1 特定事業の名称
810 市町村費負担教職員任用事業
- 2 当該規制の特例措置の適用を受けようとする者
京都市教育委員会
- 3 当該規制の特例措置の適用の開始の日
認定を受けた日

ただし、後述するように、申請に関する特定事業は、本市独自の財源措置による小学校籍の常勤講師任用事業であり、現行法制度上、市立小学校籍の常勤講師の給与・勤務条件については、都道府県条例で定められている（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第42条、市町村立学校職員給与負担法第3条）ことから、市費負担常勤講師を発令するためには、新たに本市条例によって給与・勤務条件を定める必要がある。

この場合、平成15年4月から先行実施する「35人学級」事業に係る「幼稚園講師（幼稚園籍で任用し、小学校を兼務する形で小学校に配置する）」の「小学校講師」への円滑な移行を図るうえで、15年10月からの講師任用更新時期を目途に、速やかな条例整備に努めるものとする。

- 4 特定事業の内容
 - (1) 事業に関与する主体
京都市
 - (2) 事業が行われる区域
京都市の全域
 - (3) 事業の実施期間
平成15年度～（小学校1学年）
平成16年度～（小学校2学年）

(4) 事業により実現される行為

これまでに取り組んできた少人数教育の成果を活かして、学校生活の最初の時期である小学校1,2学年において基本的な生活習慣やルール等のきめ細かな指導を行う少人数学級を実施し、地域や各学校の特性に応じた教育の振興を図る。

その方策として、市町村立学校職員給与負担法の特例を導入することにより、市町村立学校職員給与負担法に基づき、京都府が給与等を負担すべき常勤教職員の配当定数を超える部分である、小学校低学年(1学年及び2学年)における少人数学級(35人学級)実施に伴い必要となる担任相当分の常勤講師を、本市が給与等人件費を負担して任用する。

5 当該規制の特例措置の内容

(1) 内 容

35人学級実施(学級編制の弾力化)に伴い必要となる分の定数増への対応

(2) 当該区域において周辺の地域に比して教育上特に配慮が必要な事情・背景

本市の有する教育風土について

本市は、明治5年の「学制」発布に先駆け、明治2年、町衆が浄財を出し合い、日本で最初の学区制小学校である64校もの番組小学校を創設するなど、人材育成にかける市民の情熱を今に脈々と受け継ぐ教育風土を有しており、こうした学校を核とする地域ぐるみの人づくりの教育風土から、常に時代の変化に応じた改革を全国に発信してきた。

教育風土を活かした「人づくり21世紀委員会」について

平成10年2月には、河合隼雄文化庁長官を代表に、教育はもとより、医療・福祉・文化・スポーツ・経済等の幅広い分野から関連団体が参画し、市民みんなが「大人として、子供たちのために今、何をすべきか」について考え、行動し、情報発信する場として「人づくり21世紀委員会」が発足した。

委員会での議論は市立中学校全校での職場体験・奉仕体験活動や地域の方々の企画・運営による手作りの討論会、井戸端会議などに結実するなど、「人づくり」の気風はますます高まりを見せている。

「地域と結ばれた学校づくり」について

本市では、こうした教育風土を礎に、学校・家庭・地域が一体となって子供たちを育むため、「地域と結ばれた学校づくり」を推進している。

平成14年2月には政令指定都市で初めて、全市立学校・幼稚園に学校運営に地域の方々が参画する「学校評議員」を設置し、さらに平成15年度中に、外部評価を含む「学校評価システム」の全市立学校・園への導入を行うなど、学校が果たすべき役割と地域が果たすべき役割を明確にし、双方向の強固な信頼関係の構築を目指している。

こうした成果を発信するため、本市が毎年開催している「地域教育フォーラム・イン京都」には、全国各地から多くの参加者を得ており、地域を核とする教育の在り方について全国に向けた情報発信を積極的に行っている。

少人数教育（少人数指導）の実施について

（ア）「子供たち一人一人を徹底的に大切にす教育」の展開について

こうした地域特性を踏まえつつ、学校においても、子供たち一人一人を徹底的に大切にす教育を展開するため、一人一人へのきめ細かな指導の充実を図っている。

とりわけ、40人学級定数のもとで、平成12年度から独自に少人数教育実践研究に取り組み、平成13年度からは、国及び京都府からの定数加配を受けて、少人数教育の本格実施に取り組んできた。

（イ）本市「新世紀教育改革プロジェクト」について

こうした中、平成11年から保護者代表を構成員に加えて幅広く教育問題について論議を進めてきている本市の「新世紀教育改革推進プロジェクト」においても、保護者を中心に、学校生活の最初の時期である小学校1、2学年において、学校生活への円滑な適応を重視する観点から、少人数教育の拡充を期待し、実施を前提としたうえで、少人数学級の実施を望むとの意見が出された。

小学校1・2学年における35人学級の実施について

前述の～を踏まえ、学習指導上大きな効果がある少人数教育の一形態として、平成15年度には小学校1学年を対象に、平成16年度には2学年に拡大して、授業を受ける学習集団に生活集団である本

来学級以外の児童が混在しない「35人学級」の実施を計画している。

なお、学級定員については、本市立幼稚園において35人学級を実施していることから、小学校の40人学級への移行措置としての観点も加え、幼稚園での学級編制基準を下回らない「35人」としている。

(3) 現状及び課題

義務教育である公立小・中学校に関しては、全国的に一定の教育水準を確保するため、都道府県が事務を行い、教職員の給与等を負担(市町村立学校職員給与負担法第1条)し、その都道府県負担の1/2を国が負担(義務教育国庫負担法第2条)することとされている(市町村が給与を負担して当該市町村に設置する公立小・中学校で常勤教員を任用することが法的に認められていない)。

このため、国においては給与負担の対象となる教職員定数の基準を法律(公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律)で定め、各都道府県に総枠として教職員定数を配当しており、京都府は国からの配当を基に、独自の配当基準に基づいて市町村に配当している。

個々の学校への実際の配置については、学校の設置及び管理運営の責任主体であり、教職員の任命権と学校組織の編制権を有する京都市教育委員会の権限に属する(地方教育行政の組織及び運営に関する法律第23条)。

全国の自治体にはそれぞれの地域ごとに様々な教育課題があり、それらを踏まえ最も効果的な取組を推進することが地方自治の本旨であると同時に、各自治体の責務でもある。

現在、本市では京都府から配当を受ける教員定数の範囲内で最も効果的な活用を図り、個々の学校の教育力の向上に努めているが、現在の制度では、市町村の費用負担で義務教育の小中学校において常勤教員を任用することはできないため、京都府からの配当数の枠内で全ての取組を行わなければならない。

しかしながら、配当を受けた教員定数の枠を超えて、各学校の教育課題解決のため教員配置を行うことが必要な場合もある。現行では、常勤講師ではなく、非常勤の教員（非常勤講師）として、法律上市費負担で任用することができ、京都市教育委員会では、これまでからも教育活動の充実のために、小学校でも任用を行ってきている。

しかし、非常勤講師については、多くは教科指導の時間のみの勤務となり、最大限の週あたり26時間勤務の者であっても、担任や部活動顧問等の校務分掌を担当させることができないなどの限界があると考えている。

とりわけ、現在、県から定数措置なしに少人数学級を実施している小規模市町村があるが、これら市町村は、県から配当される非常勤講師（非常勤であることから学級担任には登用できない）に、学級担任を持たない教諭が担当していた教科学習指導を担当させ、その代わりに教諭を学級担任に登用するなど、独自の工夫により少人数学級の実施に取り組んでいる。

しかし、京都市教育委員会では、学級担任を持たない教諭としては、「教務主任」という、学校管理職（校長及び教頭）に次ぐ重要な立場で他者では代行できない校務に従事している者しか配置されていない市立小学校もあるため、35人学級実施に伴い必要となる教員相当分として、本市独自の財源措置により常勤講師を任用する必要があると考えている。

（４）必要となる調整等

京都府教育委員会へは、35人学級実施の具体的内容等について説明済みであり、学級編制の同意についても協議を行い、理解を得ている。

ただし、京都府においては、府独自に少人数学級を導入する動きは現在のところなく、京都市教育委員会では、本市が実施する35人学級実施に伴い必要な学級担任相当分の定数については、独自に措置する。

（５）当面の措置

京都市教育委員会では、市費負担の常勤講師を任用する平成15年4月1日から、構造改革特別区域として認定され、所要の規定整備が完了するまでの間は、当面の措置として、現行制度上可能な市立幼稚園籍の

常勤講師として任用したうえで、市立小学校に兼務させるという発令形態を採用する（平成15年3月1日に常勤講師の採用試験を実施、約40名を任用予定）。