

所管事務調査

「鳥羽市の児童生徒の基礎学力向上を
推進するための調査」結果報告書

平成26年10月

鳥羽市議会
文教産業常任委員会

目次

前文	3
1 調査期間	4
2 調査委員	4
3 調査の経過概要	4～13
4 調査結果からの政策提言	14～18

市議会では、平成21年度から議会報告会を実施しているが、市民（保護者）からの意見で、児童生徒の基礎学力に対する不安や心配の声を受けていた。

また、本委員会が平成24年度に実施した教育委員との非公式な懇談においても、最近の児童生徒の基礎学力が低下している件について議論した経緯があった。

一方、本市はこれまでに二人目以降の保育料無料化、中学生までの医療費無料化、市内に住宅を建築する場合の補助等、先進的な人口減少対策を実施してきた。しかし、これらの施策は既に県内外の他自治体においても追従されており、今後、本市への定住促進も厳しくなることが予想される。

今後、更なる人口減少を食い止め、特にこれから子育てをする若い世代の定住を促進することも鑑み、本市の教育、特に基礎学力について研究することが重要との認識に至った。

このような経緯から、教育を所管する本委員会として、この問題に対し所管事務調査を実施することを決定し、ここに結果を報告するものである。

1 調査期間

平成25年6月～平成26年9月

2 調査委員

委員長	世古安秀
副委員長	井村行夫
委員	戸上 健 (平成25年6月～平成26年4月まで)
委員	中世古泉
委員	浜口一利
委員	木下爲一 (平成26年5月～平成26年9月まで)
委員	坂倉広子 (平成25年6月～平成26年4月まで)
委員	山本泰秋
委員	寺本春夫 (平成26年5月～平成26年9月まで。ただし、病氣療養により全調査欠席)

3 調査の経過概要

平成25年6月21日

文教産業常任委員会で所管事務調査「鳥羽市の児童生徒の基礎学力向上を推進するための調査」を全会一致で可決。(地方自治法第109条②)

所管事務調査「鳥羽市の児童生徒の基礎学力向上を推進するための調査」について、まず、書記より委員会の調査権限や、調査項目を立ち上げることについて説明があった。

その後、委員間討議の中で、委員から次の意見や質問が出された。

- ・子ども達の基礎学力低下を危惧している。
- ・教育への政治的中立性の確保を踏まえた点での調査をすべき。
- ・調査方法が学力一辺倒に偏らないように。
- ・学校のみならず、家庭、地域との意識共有が重要ではないか。

また、教育長から、関心を持って頂くことはありがたいが、政治的中立性の確保について懸念する意見や、今後の調査活動については協議をさせて頂きたいとの要望が出された。

平成25年6月28日

委員会所管事務調査の閉会中継続調査を本会議において賛成多数（賛成8，反対5）で可決。

平成25年8月7日

委員会を開催し、具体的な調査方法と今後のスケジュールについて議論。

前回の委員会で議論となった政治的中立性について、東京大学公共政策大学院教授の金井利之氏による「教育委員会の独立性と国・自治体の政治」の資料朗読が書記からあった。次に、慶応義塾大学教授の片山善博氏による「教育委員会の再生を期す」の資料朗読があった。次に、NHKニュース「学力テスト結果公表の意向調査へ」の資料朗読があった。

その後、委員間討議の中で、委員から次の意見や質問が出された。

- ・基礎学力の定義とは何か。議会としてどこまで踏み込めるのか。
- ・委員間の意思統一が必要。
- ・鳥羽市の教育をどうしていくのかという議論と現状把握が必要。
- ・教育環境の整備という観点から調査することも考えられる。
- ・議会としてどう応援していけるのか。
- ・これまで、教育委員や教職員と話し合う機会が無かった。

その後、今後のスケジュールについて確認し、8月30日に委員会を開催して市教育目標について市教育委員会事務局から聞き取りをすることが決まった。

平成25年8月30日

委員会を開催し、市教育委員会事務局から市教育目標について聞き取り。

鳥羽市教育目標について市教育委員会事務局から説明を受けた。
その後、質疑応答において委員から次の意見や質問が出された。

- ・平成23年度～平成25年度以降の目標の継続性はどうなっているのか。
- ・目標が多すぎるのではないかと。また、難しすぎるのではないかと。
- ・キャリア教育の項目は必要なのか。
- ・学校評価の充実とあるが、学校は評価対象になり得るものなのか。
- ・鳥羽市の独自性、らしさを出す教育とは一体どういう事なのか。
- ・基礎学力の定着には何が必要なのか。

その後、今後のスケジュールについて確認し、9月18日に委員会を開催し、三重県教育委員会事務局を参考人招致し、「みえの学力向上県民運動」について説明を受ける旨と、10月の委員会行政視察についての報告を書記より受けた。

平成25年9月18日

委員会を開催し、「みえの学力向上県民運動」について、三重県教育委員会事務局次長の白鳥綱重氏、同小中学校教育課長の鈴木憲氏を参考人招致。

→ 三重県教育委員会が実施している「みえの学力向上県民運動」について、
→ 三重県教育委員会事務局次長の白鳥綱重氏と、同小中学校教育課長の鈴木憲氏を参考人招致し、以下の説明を受けた。

- ・学びと育ちを育むため、県民総参加で取り組む必要がある。
- ・平成24年度～平成27年度の4年間で「みえの学力向上県民運動」に取り組む。
- ・主体的に学び行動する意欲、学びと育ちの環境づくり、読書を通した学びの三点を柱として進める。
- ・全国学力・学習状況調査の課題では、家庭学習の時間が短い、また、読解力といった言語活動にかかわる部分を充実していくという課題が見えた。他方、地域行事参加率や中学生の自己肯定感は全国より高い傾向にある。

その後、質疑応答において委員から次の意見や質問が出された。

- ・全国学力・学習状況調査が競争を煽るようになってはならない。
- ・教職員など学校現場の状況を把握した上で、仕組みづくりをしてほしい。
- ・全国学力・学習状況調査の結果は分析し、教育施策に十分生かしているのか。

その後、今後のスケジュールについて確認し、委員会で学力向上施策の先進県である福井県へ行政視察に行くことが決まった。

平成25年10月17日～18日

委員会で学力向上施策の先進県である、福井県教育委員会・福井市教育委員会を行政視察。

福井県の学力向上の施策について、福井県教育委員会学校教育政策課主任の多田敏明氏と義務教育課の向当誠隆氏、学校教育政策課企画主査の黒川早苗氏より以下の点について説明を受けた。

- ・全国学力・学習状況調査の結果が高かった要因や分析結果。
- ・学校での学習指導及び家庭や地域との学力向上に向けた連携。
- ・県の学力政策の方向性と県教委⇨市町村教委⇨学校の関係性。

福井県教育委員会の分析では、落ち着いた雰囲気の中での授業や家庭での基本的な生活習慣の確立、三世帯同居率や共働き率上位によるおじいさん・おばあさんの協力、PTAや地域からボランティアとして教育に参加している点が、同県の学力を支える基盤とみている。

次に、学力向上の施策として、少人数教育の実施、県独自の学力調査、スクールプランおよび学力向上プランの作成や検証改善サイクルの確立が挙げられる。

さらに、「ふくい理数グランプリ」やコア・ティーチャー養成事業、授業名人の活用、中学校英数学力向上事業、ICTを活用した算数Webシステムなど、様々な施策を実施して学力向上を図っているのが印象的であった。

その後、質疑応答において委員から次の意見や質問が出された。

- ・県教委と市教委の連携について。
- ・小学校、中学校教職員による協働授業は生徒も入ってやっているのか。
- ・もともと3世代同居の風潮があったのか。またその要因は。
- ・県の施策に対し、教職員の負担や抵抗はなかったのか。
- ・子どもが卒業後に他県へ出ていくことへの認識について。



翌日には、福井市教育委員会学校教育課指導主事の氣谷達郎氏と秦計代氏より福井市の中学校区教育の取り組みについて以下の説明を受けた。

- ・ 共有化の拡大と自己有用感の育成のための小中学校の連携、小学校同士の連携。
- ・ 生活習慣、基礎学力の定着を目指した家庭教育力の向上。
- ・ 社会性の育成、地域の一員としての自覚を持つことを目的とした地域との交流。

福井市の特色としては、中学校区教育を推進している。同じ学区内にある幼稚園、保育園、小学校、中学校が一体となり、子どもの学びの連続性、目標・内容の系統性、指導の継続性を踏まえ、意図的・計画的に一貫した取組みを行っているものである。その成果として、小1プロブレムや中1ギャップの解消、不登校の生徒の減少、他校種の教員から学ぶことによる指導力の向上、保護者や地域住民の理解の深まり等がある。

その後、質疑応答において委員から次の意見や質問が出された。

- ・ 家庭教育はいつから始めて、効果はどうか。
- ・ 幼稚園で給食は行っているのか、小学校と併設されている利点について。
- ・ 中学校区教育は市でしっかりと構築されていると感じた。
- ・ 教育振興基本計画はあるのか、目標との関係について。
- ・ エアコン、プロジェクター、電子黒板の整備予算や補助について。



平成25年12月4日

委員会主催の研修会を開催し、大阪大学大学院志水宏吉氏を招いて「学力を育てる」という演題で講演。

大阪大学大学院の志水宏吉氏を招いて「学力を育てる」という演題で講演頂いた。「力のある学校」が備えるべき要素を「気持ちのそろった教職員集団、戦略的で柔軟な学校運営、豊かなつながりを生み出す生徒指導、すべての子どもの学びを支える学習指導、ともに育つ地域・校種間連携、双方向的な家庭とのかかわり、安心して学べる学校環境、前向きで活動的な学校文化」の8つにまとめ、それをスクールバスにとらえた話や、それぞれの項目について事例を交えた詳細等をお話し頂いた。

なお、この研修会には市小中学校長会及び市教育委員会にも参加頂いた。



平成25年12月13日

委員会を開催し、今後のスケジュール等について議論。

➤ れまでの活動経過の振り返りと、今後の予定について書記より説明があった。その後、委員間討議の中で、委員から次の意見や質問が出された。

- ・まず、委員間の意思統一が必要ではないか。
- ・市小中学校長会や市教育委員会と懇談するテーマ、約束事を定めるべき。
- ・教育、特に現場に関しての勉強が必要ではないか。
- ・まず、保護者と懇談するべき。
- ・まず、学校現場を訪問するべき。

その後、今後のスケジュールについて確認し、1月8日に正副委員長が市小中学校長会代表を訪問し、調整をすることが決まった。

平成26年1月8日

正副委員長が市小中学校長会代表を訪問し、趣旨説明と今後の進め方について調整。

正 副委員長が市小中学校長会代表と面談し、所管事務調査の趣旨やこれまでの取り組みについて説明した。

後日、代表より連絡があり、市小中学校長会役員会で協議した結果、まず、学校訪問をしてから校長会全体と議論した方がよいのではないかとの意見を受けた。

平成26年1月23日

委員会を開催し、学校訪問について議論。

市 小中学校長会代表との調整結果を報告し、2月3日～14日にかけて委員を2班に分けて、市内全ての小中学校を訪問することを決定した。

平成26年2月3日～14日

委員を2班に分けて、市小中学校15校を訪問し懇談。

各 学校を訪問し、基礎学力向上に対する現状や課題について、学校長と懇談を実施した。

世古委員長・中世古委員・坂倉委員・山本委員の班は3日間。

①【神島小中・菅島小】②【加茂小中】③【鏡浦小中・弘道小・長岡中】

井村副委員長・戸上委員・浜口委員の班は2日間。

①【答志小中・桃取小】②【鳥羽小・安楽島小・鳥羽東中】



平成26年3月10日

委員会を開催し、市小中学校訪問の報告取りまとめと、新年度のスケジュールについて議論。

各 班より訪問した市内の小中学校について報告を受け、取りまとめを行った。学校毎に違いはあるものの、以下の意見や要望が多く見受けられた。

- ・読書指導を重要視している。
- ・学習支援員、特別支援員、図書館整備員、スクールカウンセラーの増員、訪問の回数増についての要望。
- ・習熟度別授業の実践校があった。
- ・公務事務負担増からくる教職員の健康管理の課題。
- ・教育ICTの利活用促進による学習支援の実践校があった。
- ・普通教室へのエアコン設置要望。
- ・学習環境向上のための学校修繕費の増額要望。
- ・へき地、複式学級への教職員加配要望。
- ・複式学級から単式学級への要望。

その後、予算反映に向けて最終的に9月までに調査結果を取りまとめ、政策提言という形で報告書を出すことが決まった。

平成26年6月6日

委員会を開催し、市教育委員会及び市小中学校長会との懇談によるスケジュール調整について議論。

市 教育委員会及び市小中学校長会との懇談に向けて、正副委員長で調整した結果、6月25日市教育委員会、6月27日市小中学校長会で市教育委員会事務局と調整したので、この日程で進めたいとの提案があった。

その後、委員会討議の中で、委員から次の意見や質問が出された。

- ・テーマや質問など考えていくべきではないか。
- ・進行など役割も決めた方がよいのではないか。

その後、6月19日に予定している委員会でテーマや質問、役割などを検討することが決まった。

平成26年6月13日

正副委員長が市小中学校長会代表を訪問し、懇談について事前調整。

市 小中学校長会代表と面談。小中学校訪問の際のまとめをたたき台として、当日議論したいということをお話した。代表からは、各学校を訪問しての意見聴取や今回懇談する機会が出来たことで、一つのシステムが確立するのではないかと評価頂いた。また、今回の調査で終わりではなく、今後も続けていくべきではないかとのお話を伺った。

平成26年6月19日

委員会を開催し、6月25日市教育委員会との懇談、27日市小中学校長会との懇談について、進め方や配布資料の確認。

事 前調整の結果を各委員に次のとおり報告した。

- ・ 懇談の時間はどちらも1時間程度で行う。
- ・ 市小中学校長会は14名ということで、全員で1時間での話し合いでは議論が深まらないので、2班に分けてグループディスカッションを行い、最後に全体で総括する形をとりたい。
- ・ 非公式であるが、報告書へは反映させるということで考えている。
- ・ 各小中学校訪問の際のまとめをたたき台として資料を提出する予定。

その後、委員から次の意見や質問が出された。

市小中学校長会との懇談について

- ・ 市小中学校長会代表より提案頂いた、学校の統廃合を市としてどのように考えていくべきか、これも1つのテーマとして確認することが大事ではないか。
- ・ 将来の学校のあり方に関しては、別の機会かどうか。
- ・ まず、学校訪問のまとめをテーマとして進めるのがよいのではないか。
- ・ 学校訪問のまとめのなかで、主に議会や行政に求める役割という部分が最優先の議題になる。

市教育委員会との懇談について

- ・ 現状や今後の問題、それらについて議会から協力できることの話をしてはどうか。

- ・学校訪問のまとめを基に意見を聞いた後、テーマを決めて懇談をするとよいのではないか。
- ・教育委員の立場から、現状について各自の意見を聞きたい。
- ・ざくばらんに1つのまとめの中から、お互いに臨機応変に意見交換ができればよいのではないか。
- ・議会として何が応援できるかという視点で話を進めた方がよい。

平成26年6月25日

市教育委員会と懇談（非公式）。

意見交換において、教育委員及び本委員会委員から次の質問や意見が出された。

- ・学校で踏み込めない領域（家庭の事情等）について、具体的にどうしていくかの議論が必要ではないか。
- ・勉強をしない風潮は、地域性も関係あるのではないか。
- ・（仮称）子どもづくり条例をつくることも検討してはどうか。
- ・最近では学校自体が落ち着いてきて、学力を伸ばす良い機会である。
- ・高校入試の半分以上が面接と作文だけで入学している。前期選抜だけでもテストが入れば勉強する意識が芽生えるはず。入試制度を見直すよう県に働きかけるべきではないか。
- ・学校図書館の支援員が足りていないところがある。
- ・スクールカウンセラーの訪問が平日昼間のみであり、休日や夜間の巡回が必要。スクールソーシャルワーカーは県から配置されているが市独自の配置も希望する。
- ・学校、地域、行政の連携が必要。
- ・家庭環境には学校が入っていけないので、地域の力が必要ではないか。
- ・学校でも補習授業を行っているが、なかなか成果が出てこない。
- ・地域の力が必要ということで、地域団体と教育委員で話し合ったことがあるが、かみ合わなかった。

全国学力・学習状況調査（通称：全国学力テスト）結果公表について

- ・公開すると小規模校では個人が特定されてしまう恐れがある。
- ・（公開により）保護者に危機感を持ってもらえるのではないか。意識の高い保護者と低い保護者の差があるのは事実。
- ・学力格差の現状はフタコブラクダのような曲線となっており、どこに焦点を

当てる授業を進めるべきか、学校現場は迷っているのではないか。



平成26年6月27日

市小中学校長会と懇談（非公式）。

市小中学校長会との懇談は、人数と時間の関係により2班に分け、グループディスカッションを行った後、総括を行った。

グループディスカッション及び総括の中で、市小中学校長会及び本委員会委員から次の質問や意見が出された。

- ・社会が求めている学力と学校が求めている学力の違いがある。
- ・教職員を加配したことで良い方向に向いている。少人数指導は効果的である。
- ・家庭での学習習慣と学力は密接に繋がっている。
- ・家庭学習の手引きを作ってもあまり活用されていない現状がある。
- ・保護者の生活リズムが崩れて、子ども達も引っ張られているのではないか。
- ・子どもたちとなるべく個別に話をするように心がけている。
- ・どんな子ども達を育てたいのか、大人がしっかり考えを持つ必要がある。
- ・学力向上も大事だが、子どもの生きる力を伸ばすことが必要で、議会もその認識を持つことが重要。
- ・複式学級が増えてくるため、学習支援員の増員が必要ではないか。
- ・地域における教育への参画が必要。

最後に市小中学校長会代表から、「各学校では地域を巻き込んで教育をしている自負がある。市の教育をどうしていくのか、様々な考え方がある中、市としてのマスタープランを作っていくことや、今日をきっかけに今後も議論をする場が出来ればよいのではないか。」との言葉で締めくくった。



平成26年9月18日

委員会を開催し、調査結果報告書（案）について議論。

- れまでの調査について、結果報告書（案）について議論した。
 - └ その後、委員から次の意見や質問が出された。
- ・ 正規の教職員の加配基準見直しについての記述をつけ加えて欲しい。
 - ・ 議会として、三重県教育委員会に加配基準見直しの意見書を出すことも研究してはどうか。
 - ・ 調査結果報告書の内容を次年度予算に反映してもらうため、今議会に取りまとめることを決めたが、当事者である児童生徒の保護者からの意見を聞いて反映させることが出来なかったのは残念だ。
 - ・ 家庭学習への保護者の目配り強化や「早寝早起き朝ご飯」をどう実践して頂くのか、今後も研究していく必要があるのではないか。

4 調査結果からの政策提言

本委員会では、これまでの調査を基に議論を重ねた結果、次の点について政策提言する。

①教育予算の拡充による各種支援について

各小中学校のヒアリング結果から推察すると、学校現場では本来業務である学習指導以外にも、クラブ活動や防災防犯活動、保護者や地域との連携行事等の諸活動が多岐に渡り、教職員の負担増や残業が問題となっている。また、近年は通常の学級に在籍するADHD（注意欠如・多動性障害）や発達障害の可能性のある特別な教育的支援を必要とする児童生徒への対応も求められている。このような状況の中で、教職員の本来業務である児童生徒の基礎学力向上を目指していくためには、第一に人的支援が必要不可欠と考える。しかし、正規の教職員の加配に関しては、三重県教育委員会の専権事項であり、各学校は市教育委員会を通して要望する他なく、必ずしも希望通りになるとは限らない。

このことについては、加配基準の見直し要望について市議会として対応できるか引き続き調査研究していくが、本市として取り組むべき重要事項として、市単独予算による学習支援員制度の新設や特別支援教育支援員事業の拡充を検討して頂き、子ども達の学びをサポートする体制の構築を早急に実施されたい。

また、三重県教育委員会は「みえの学力向上県民運動」において、読書をおとした学びを基本方針の一つに掲げている。このことから、本市としても学校図書館の充実や図書館司書（整理員）を補充し、より良質な読書環境の提供を実施されたい。

②教育ICTの利活用促進について

本市は地理的条件から、学力向上には不利な事情が存在する。この状況を解消する手段の一つとして、情報通信技術（ICT）を用いた教育支援の積極的な導入を検討されたい。このことについては、文部科学省が2015年度にテレビ会議システムを活用した、過疎地の小中校で遠隔授業のモデル事業を実施するとの情報もある。また、松阪市三雲中学校で採択された総務省のフューチャースクール推進事業など、他の地方公共団体で教育ICTを利活用している事例も研究されたい。

なお、本市で行っている高度情報通信システム利用教育事業によるパソコン買換えといったハード事業だけでなく、基礎学力向上に結び付く事業として利活用されることに留意されたい。併せて、研修による教職員の情報化リテラシーの向上や、校務管理の活用による負担軽減等も促進されたい。

③全国学力・学習状況調査（通称：全国学力テスト）結果公表について

文部科学省では、全国的に子供たちの学力状況を把握する全国学力・学習状況調査を平成19年度から実施している。全国学力・学習状況調査は県別の結果が公表されているが、昨年までは市町村別や学校別の公表は認められていなかった。しかし、文部科学省は方針を転換し、「調査結果の公表に関しては、教育委員会や学校が、保護者や地域住民に対して説明責任を果たすことが重要である一方、調査により測定できるのは学力の特定の一部であること、学校における教育活動の一側面であることなどを踏まえるとともに、序列化や過度な競争が生じないようにするなど教育上の効果や影響等に十分配慮することが重要である。」として、条件付きで今年度から認めている。

8月26日に公表された平成26年度調査では、三重県と全国平均の正答率（%）は、小学校で国語A 69.6（全国72.9）、国語B 52.5（全国55.5）、算数A 76.2（全国78.1）、算数B 56.0（全国58.2）、中学校で国語A 78.0（全国79.4）、国語B 49.0（全国51.0）、数学A 67.1（全国67.4）、数学B 58.3（全国59.8）となり、「みえの学力向上県民運動」を展開しているものの、依然、全国平均を下回っている状況にある。三重県教育委員会ではこの結果を分析し、「みえスタディ・チェック」などを通じた学習指導の充実を目指すとしている。

全国学力・学習状況調査の公表については、昨年、三重県教育委員会事務局を参考人招致した際、児童生徒の傾向と対策を測るための指標であり、競争を促すものではないとの答弁があった。また、市教育長や各小中学校長のヒアリングにおいても、市内には小規模校が多いことから、学校別結果を公表することは個人を特定することにも繋がりがねず、また、序列化や過度な競争を生むことも考えられるため、性質上馴染まないとの意見が出された。市教育委員会との懇談においても同様の意見が出された一方、学力に対する保護者や地域間の意識の差が有り、危機感を共有するという点では、個人が特定されない形での公表も一考に値するのではないかとの意見もあった。

本委員会としては、教育への政治的中立を保つ観点から、全国学力・学習状況調査の公表の是非に対して立ち入ることは控えたい。しかし、本市の学力に対する関心や、全国学力・学習状況調査を受けてどのように改善が図られているのかといったプロセス自体、市民や市議会があまり関心を寄せていなかったことについては、反省すべき点である。

今後、公表の有無や公表の仕方については、市教育委員会の判断だけでなく、当事者である保護者や地域の考え方も広く聴いたうえで検討して頂き、学力に対する関心を高めてもらうよう要請する。

④各家庭や地域へのお願い

これまでの調査において、近年は基礎学力の二極化（フタコブラクダ型…学力の高位グループと低位グループ）が顕著となってきている。各小中学校では、学年相当以下の学習内容が理解出来ていない等、つまづいている子どもの早期発見と全体的な底上げの指導を行っており、一部、習熟度別少人数指導の実施校もある。

また、基礎学力の高い先進県においては、特に家庭学習の習慣化が根付いている傾向にある（相対的に当該先進県での塾へ通う割合は全国でも低い結果となっている）。このことから、各小中学校においても宿題を増やす等、家庭学習を習慣化させる試みや、各家庭へ学習アンケート調査を実施している。

しかしながら、各小中学校や行政側の努力だけでは限界もあり、また、各家庭の個別事情に立ち入ることは難しい。本委員会としては、基礎学力を向上させる最大の要因は、家庭学習への保護者の目配り強化が必要ではないかと考察する。また、先進県でも実施している、「早寝早起き朝ご飯」を目標とする家庭環境の規律化を各家庭で実践していく必要があると考えられる。

以上は各家庭での自助努力であるため、あくまでお願いという形にはなるが、それらをサポートする例として、寺子屋制度や自主学習会を行っている地域が存在する。

今後、当事者である保護者はもちろん、地域も関心を持つことが本市の児童生徒の基礎学力向上の鍵と言え、このことについての議論をしていく必要がある。

そのためにも本委員会としては調査終了後も継続して研究していく所存である。