

令和元年 9 月 10 日

天理市議会議長大橋基之様

文教厚生委員会
委員長 東田匡弘

文教厚生委員会視察報告書

視察日程 令和元年 7 月 31 日（水）～8 月 2 日（金）

視察先及び調査事項 宮城県登米市 7 月 31 日（水）14 時～15 時 30 分
調査事項「小中一貫教育について」
・小中一貫教育導入の経緯
・現在の小中一貫教育
・小中一貫教育の成果と課題
・国、県の支援策

岩手県陸前高田市 8 月 1 日（木）10 時～11 時 30 分
調査事項
「避難所の開設・運営・閉所及び防災教育について」

岩手県花巻市 8 月 2 日（金）9 時 30 分～11 時
調査事項「子育て支援事業、保育士応援事業について」

視察議員	委員長	東田匡弘
	副委員長	萩原文明
	委員	大橋基之
	委員	今西康世
	委員	仲西 敏
	委員	石津雅恵

随 行 議会事務局 上田泰司

1. 宮城県登米市

調査事項「小中一貫教育について」

視察先対応者

市議会教員民生委員会委員長	佐々木幸一氏
豊里小中学校 校長	伊藤 浩氏
同 教頭	高橋広満氏
同 教頭	高橋和也氏

① 目的

小中一貫教育についての先進的取り組みについて調査研究を行うため、校舎一体型の豊里小中一貫校における特色ある教育実践を視察する。長期的な教育課程の実施による学力の向上や、中1ギャップの解消といったように、既存の小学校と中学校が抱える問題点をカバーできる成果と、取り組むうえでの課題等について実態把握に努める。

② 施策概要

○登米市立豊里小・中学校の概要

校区人口は約 6,700 人、世帯数は約 2,150 戸。(令和元年 5 月現在)。児童生徒数は、小学校 350 名、中学校 174 名、合計 524 名(令和元年 7 月 29 日現在)。

○小中一貫校のねらい

義務教育を 9 年間のスパンで捉え、十分な授業時間を確保して、確かな学力の定着を図る。小学校 4 年から中学校 3 年までの 6 年間を見通し、英語力の基礎を養う。小・中の教職員が相互に授業の乗り入れを行うことで、教師の意識変革が期待できる。児童生徒が一体型校舎で学習することから、社会性の育成が期待できる。

○取り組みの経緯

- ・平成 15 年 「小中一貫教育特区」の設定
 - ・平成 16 年 4 年生から新カリキュラム開始
 - ・平成 17 年 校舎一体型小中一貫校としての方向性確立
 - ・平成 18 年 一人校長体制の導入(校舎は小中別)
 - ・平成 19 年 校舎一体型小中一貫校となる
 - ・平成 20 年 教育課程特例校認定、実践公開研究会実施
- 平成 15 年 11 月 28 日に東北、北海道地区では初めて「小

中一貫教育特区」として認定を受け、平成 16 年度より小中一貫教育に取り組んでいる。平成 18 年度には小学校・中学校で 1 人校長体制となり、その間、旧豊里中学校に校舎を増築し、平成 19 年度から校舎一体型小中一貫教育校としてスタート。平成 21 年度にすべての移行が完結し、完全実施となる。

豊里の小中一貫教育はエリートを育成するための特殊な学力向上策ではなく、あくまでも基礎学力を向上させることを目的とし、併せて、9 年間の異年齢集団での生活を通して社会性を育成することを目的としている。

○豊里で取り組む小中一貫教育の流れ

6・3 制から 3・4・2 制へ

- ・低学年部(1 年～3 年)…基礎指導期
- ・中学年部(4 年～7 年)…学習充実期、英語科等教科担任制
- ・高学年部(8 年～9 年)…学習発展期

現在の 6・3 制が「小 4 の壁」と言われる 10 歳前後の急激な脳の発達や、「中 1 ギャップ」と言われる小学 6 年から中学 1 年にかけての認知心理上の急激な変化に対応していないこと、現在の学習指導要領が示す内容が地区の子どもたちの実態に適合していないことなどの理由から、弾力的なカリキュラムの実施や指導法の開発等によって、知力を基盤とした確かな基礎学力の醸成を図っていくことを目指している。

- ・基礎学力の向上…5 つの提言の実践化、対話重視の授業、学びの意識化等
- ・社会性の向上…相談体制の充実、自主的活動の促進等
- ・安心・安全・健康…食育推進、基礎体力の向上、安全教育等
- ・小中一体での学校行事
- ・運営組織は、全て小中合同
- ・小中一体 PTA

○小中一貫教育に取り組んで

[成果]

- ・義務教育の歩みの可視化(9 年間の教育が明確化、不安解消、中 1 ギャップの解消)
- ・児童生徒の交流を通じた社会性の育成
- ・成長過程の把握が容易、小中連携による迅速性

[課題]

- ・発達段階の異なる児童生徒への対応の困難さ
 - ・教科担任制や小中一体行事にかかる実施の困難さ
 - ・小中異なる文化の融合や棲み分け
 - ・小中合同による会議や研修の日程調整
 - ・小中行事の重なる改善
- 課題の改善と持続可能な一貫教育の実現のために
- ・教職員間でコミュニケーションを促進し指導の統一性を図る
 - ・情報共有で組織的な対応を推進する
 - ・研修の充実で実践意欲の涵養に努める

③ 参考資料

- 登米市立豊里小・中学校 学校要覧
- 登米市の教育 2019 (リーフレット)
- プレゼン用資料 1 (登米市の小中一貫教育概要)
- プレゼン用資料 2 (豊里小・中学校の教育活動写真)

④ 考察と今後の課題

小学校と中学校の9年間を一貫させた教育を行おうという試みは、2000年代に入って、広島県呉市や東京都品川区など各地で、自治体独自の取り組みとして始まった。学力向上や、小学校とは環境の違った中学校生活になじめない「中1ギャップ」を避けることなどが主な目的。小学校6年間、中学校3年間という区切りが、現在の子どもの発達段階に合っていないという見方もあり、6・3制だけでなく、5・4制や4・3・2制など、さまざまな区切りが工夫された。

そうした中、2014年12月には教育再生実行会議の提言を受けた中央教育審議会が、小中一貫教育の制度化を答申。

学校教育法などの改正により、2016年度から、小学校や中学校とは別の学校種として義務教育学校を新設するとともに、「小中一貫型小学校・中学校」（併設型と連携型の2種類）も制度化された。これらは、中高一貫教育校（中等教育学校・併設型中高一貫教育校・連携型中高一貫教育校）になったものである。

文部科学省の調査によると、2017年度の段階では、義務教

育学校 48 校、併設型一貫校 253 校が設置された（連携型はゼロ）。制度化された小中一貫教育校とはならないまでも、教員が情報交換や交流を行いながら運営する「小中連携教育」を実施する市区町村は 72%に上っている。

小中一貫・小中連携教育には近年、山間地や離島などで、閉校の危機にある小学校と中学校を義務教育学校などに衣替えて、学校を存続させようという動きがあり、文科省も「縦の統合」と称して勧めている。学校は今も昔も、地域の核であり、地域に学校がなくなると、子育て世帯も地域を離れてしまい、過疎化がいつそう進む例も各地で見られている。地方創生のうえでも、学校は貴重な存在であり、さらに、新学習指導要領は、幼小・小中・中高といった学校間の接続を重視している。また、「社会に開かれた教育課程」を打ち出し、地域の人たちと一緒に資質・能力を育成するよう求めており、地域から学ぶことを通して、ローカル（地域）だけでなくグローバル（地球規模）な課題にも対応できる資質・能力を育成し、将来の地域や日本、世界で活躍できる子どもたちを育てようという考え。小中一貫教育校には、そうした教育の先導校としての役割も期待されている。

豊里小・中学校を視察して、小中一貫教育には成果として「独自の教育課程」、「中 1 のギャップの解消」、「小学校と中学校の交流が盛んになる」等がある。課題としては、発達段階の異なる児童生徒への対応の困難さ、教科担任制や小中一体行事にかかる実施の困難さ、小中異なる文化の融合や棲み分け、小中合同による会議や研修の日程調整、小中行事の重なる改善等があり、特に教職員の多忙化が大きな問題であることが分かった。

小中一貫校でも指導要領は一般校と変わらず、教職員は小中一貫校だけの業務を上乗せに負担することが求められ、加配教職員が措置されて安定的に事業実施が可能になるものだと考える。

また、児童生徒数が少ない地域では小中一貫校にしたとしても中学校の生徒数は変わらず、免許外指導や部活動をはじめとする学校活動に制限が出るといった課題が残されてしまう。過疎化の問題は、小中一貫校にしたからといって解決する問題ではないと考察できる。

1. 岩手県陸前高田市

調査事項「避難所の開設・運営・閉所、防災マニュアル及び防災教育について」

視察先対応者 陸前高田市議会 議長 伊藤 明彦氏
学校教育課 主任指導主事 千葉 賢一氏
防災局防災課 主事 山口 修平氏
議会事務局 事務局長 熊谷 重昭氏
議会事務局 主任 石川 聖恵氏

①目的

東日本大震災の津波により大きな被害を受け、現在防潮堤の整備や土地のかさ上げをし、新しい街を建設中で「自助、共助、公助の連携」を掲げて防災に取り組み、避難所運営については、震災マニュアルを作成し、地域住民による運営を基本とされている。

また、震災後時間が経過するにつれて薄れる記憶や教訓を忘れることのないように防災イベントや教育に取り組みされている。

話を伺い、本市でどのように活かしていくかが課題である。

②施策概要

○東北地方太平洋沖地震の概要

平成 23 年(2011 年)3 月 11 日午後 2 時 46 分、三陸沖(牡鹿半島の東南東約 130 km 付近)の北緯 38 度 6.21 分、東経 142 度 51.66 分、深さ 24 km を震源とする M9.0 の地震が発生した。気象庁はこの地震を「平成 23 年(2011 年)東北地方太平洋沖地震」と命名。

この地震では宮城県栗原市で震度 7 を観測したほか、東北地方を中心に北海道から九州地方にかけて震度 6 から 1 を観測した。

政府はこの地震による震災の名称を「東日本大震災」とした。

○東日本大震災からの復興の取り組み状況

陸前高田市における被害の主な状況(令和 1 年 6 月 30 日現在)

- ・人的被害
死者、行方不明者 1761 人
- ・家屋被害
全壊、大規模半壊・半壊、一部損壊 8035 世帯
- ・応急仮設住宅等への入居 181 世帯
- ・被災世帯の再建状況(平成 31 年 3 月時点) 2948 世帯(81.7%)
平成 23 年度に震災復興計画を策定し、将来に向けて希望と夢と安心の持てる復興ビジョンを示し、多くの方の協働、連携により、市の創生と活力向上に繋がる復興を実現しようとした。
- ・防潮堤等整備事業として、被災した海岸保全施設(防潮堤など)の災害復旧等を実施し、平成 30 年度末で、県整備の 7 か所、市整備の 2 か所が完成し、災害復旧のほか、無堤区間 2 か所においても新設整備を実施。
- ・土地区画整理事業・防災集団移転促進事業として、被災した市街地を復興するため、防潮堤の整備を前提とした東日本大震災による津波浸水シュミレーション結果をもとに、津波浸水等を回避するかさ上げ地や高台造成による区画整理事業を復興交付金を活用して実施。市が高台に移転先となる住宅団地を防災集団移転事業費補助金や復興交付金を活用して整備。被災者は市が造成した宅地を購入または賃貸して住宅を再建。また、住居移転に要する費用のほか、住宅建設等のために住宅ローンを活用する場合、利子相当分を市が助成。移転元地は被災者の意向により市が買い取り、「災害危険区域」に指定。平成 30 年度中に高田地区今泉地区のかさ上げも完了した。
- ・復興道路整備事業においては主要 7 路線中 1 路線が整備済、残りの 6 路線は令和 2 年度中に完成予定。
- ・公共施設の整備状況においても 26 施設中 17 施設が完成済、令和 2 年度中にすべてが完成する予定である。

○避難マニュアル

2 年間かけてまとめた陸前高田市東日本大震災検証報告書からの教訓

・避難が何より大事

命を守るために避難が何より重要。いざという時に備え日ごろから危険な場所や避難先・避難経路を確認しておく。

- ・避難所へ逃げたら終わりではない

避難した後も過去の経験や記憶にとらわれず、繰り返し襲ってくる津波に気を配り、さらに高いところへ避難できるよう備える。安全が確認出来るまで避難を続ける。

- ・公的な役割を持つ人の安全確保

災害対応や避難誘導にあたる人も身の安全が最優先。

- ・災害に強いまちづくり

地震の被害を軽減させるため住まいの耐震化を促進。早めの避難を促すため情報伝達体制の整備をする。

- ・社会的弱者も安全に生活できる社会の実現

障害のある方を含め、全ての人々に優しい「ノーマライゼーションという言葉のいないまちづくり」に向けて、要配慮者も安全に避難できるよう様々な配慮が必要。

この5つを主軸としたもので、地震、津波、洪水、土砂災害への備えや、指定緊急避難所と指定避難場所の違い、情報入手の方法、要配慮者(高齢者・視覚、聴覚障がい者・車いすの人・妊婦、乳幼児・外国人)の避難への協力、防災の心得(日ごろから備えておく)など、こと細やかに書かれている。

○避難所運営マニュアル

運営の基本方針は

- ・避難所は地域住民による自主運営が基本

避難所は「自主防災会・自主防災組織」や「自治会・町内会」または「避難者」といった地域住民による『自主運営』が基本。

- ・東日本大震災検証報告書の反映

東日本大震災検証報告書で整理された課題や教訓を踏まえ、円滑な避難所運営ができる対応が必要。

- ・様々な立場の方に配慮した避難所づくり

○「いわての復興教育」プログラム 絆

郷土を愛し、その復興・発展を支える人材を育成するために、各学校の教育活動を通して3つの教育的価値(いきる・かかわる(共助)・そなえる(自助))を育てる。

子どもたちが、震災津波の経験を後世へ語り継ぎ、自らの在り方を考え、未来志向の社会をつくることができるよう県内全ての学校で取り組んでいる。

命の大切さ、自分の存在、心身の健康、人や地域とのつな

がり、自然との共存、社会への参画、防災や安全など、震災津波から学んだことを踏まえ、前向きで力強い気持ちと姿勢を持ちさらに先にあるより良い社会を作っていく大きな志を持ち、災害に遭遇しても自分で状況把握し生き抜くための力を養う。

③参考資料

- 地震・津波の概要、被害状況
- 東日本大震災からの復興取組状況
- 避難マニュアル
- 避難所運営マニュアル
- 「いわての復興教育」プログラム 絆
- いきる かかわる そなえる(小学校・高学年用)

④考察と今後の課題

過去に例を見ない規模で人的、物的被害をもたらした東日本大震災から 8 年がたち、時の経過とともに日常を取り戻すことができている人も多い反面まだまだ困難な状況の中、復興への長い道のりを必死に頑張っている人がたくさんおられる。道路や施設、交通面などの復旧も進み、これから仮設に住む人々の住まいの移行が始まり出しまちづくりが本格化していくのがわかった。

東日本大震災の地震後 38 分で津波が起こり小、中学校の 6 校が浸水した。67 か所の指定避難所中 38 か所が津波等で使えなくなったことにより先ずは事前対策として災害に強いまちづくりを進めることが重要で防災の観点に立った土地利用、公共性の高い施設の耐震性の確保や安全性が大切である。

さらに住民の安全な避難経路を確保するハザードマップの周知、避難所が安全であるとはいえ安全が確認されるまで避難を続けること、災害対応や避難誘導にあたった市民の 7.2%のうち 111 人の職員さんが命を落としたことで、切迫した状況となる前に避難することが重要、自分の命を守ることが大切である。

また、地域住民と情報を共有して要配慮者(高齢者・障がい者など)は、地域ぐるみで避難方法を確立しておく必要が

ある。被災住民にとって必要な救援物資の配布、避難場所、医療施設等の情報は不足しやすいため、行政が主体となつて行う必要がある。また防災行政無線を中心とした伝達が想定されるが、高齢者の世帯には個別受信機の設置も進められるべきである。

避難所は地域住民による自主運営が基本であり、自身に避難所生活の必要がない場合でも積極的に避難所運営に関わり、要配慮者(高齢者、障害のある方、乳幼児など)の方々が安心して避難生活を送れるよう配慮の行き届いた避難所づくりをめざし、男女双方の視点をふまえ、個人のプライバシーを重視するなどの配慮も必要。また、在宅避難者の所在等把握も重要である。

地域住民の理解・協力が不可欠であり、行政は普段から情報開示や施策を通して住民に働きかけを行い、住民の防災意識を高めていくことが求められる。

いわての復興教育では東日本大震災を経験した子どもたちも経験していない子どもたちも共につらい体験を分かち合い、その中から生きる(命の大切さ、心のあり方、心身の健康)、かかわる(人との絆、地域づくり、社会参画)共助、そなえる(自然災害の理解、防災、安全)自助を学び、どんなときでも生き抜く力を身に付け、未来を切り開いていくたくましい人になってもらおうという意図が見えた。とても良い教材だったので、本市の教育現場においても是非子どもたちの防災教育にも役立てていただきたい。

1. 岩手県花巻市

調査事項「子育て支援事業、保育士応援事業」

視察先対応者 議長 小原 雅道氏

議会事務局

事務局長 及川 牧雄氏

主査 石清水 千佳子氏

教育委員会

教育部こども課長 今井 岳彦氏

教育部子ども課長補佐 村田 豊隆氏

①目的

○子育て支援事業、保育士応援事業の概要

○予算決算の状況について

○保育所サービスの拡充①

- ・待機児童解消に向けて私立保育所等3園の施設整備を支援し、2019年4月に開設

(保育所定員110人増)

(幼稚園定員15人増)

○保育サービスの拡充②

- ・待機児童解消の課題に機動的に対応するため、旧コンビニエンスストア物件を活用し、公立の小規模保育事業所「花巻市立はなまきポラン保育園」を整備、開園。

上記内容等 先進的な取り組みを実施し、実際待機児童解消に成功している市であることから、この地を視察先に決定した。

○保育料など各種助成制度

- ・第3子以降の保育料助成
- ・認可外等保育施設に通う子どもの健康診断、費用助成

○子育て支援事業、支援施設①

- ・地域の子育ての拠点として市内6カ所に開設。

子育ての相談、講習会、交流イベントの開催、情報提供等を実施。

- ・子育てを地域で支え合うために、有償ボランティアによる児童の預かり、送迎などの援助活動を推進。

○子育て支援事業、支援施設②

- ・病後児保育室
- ・「こども発達相談センター」

天理市も病後児保育を実施するという事で独立される医師の申し出により計画されたが、スタッフ等病院側の問題で実施できなかった。花巻市では、平成 29 年 7 月から病後児保育を実施された事から視察先に選定した。

○保育士への支援制度①

- ・保育士等復職支援
- ・再就職支援金貸し付け

○保育士への支援支援制度②

- ・保育士等の保育料補助
- ・保育士等家賃補助

○保育士への支援制度③

- ・保育士等奨学金返済支援補助金

○奨学金制度

・市の奨学金制度を利用し、市内の認可保育所等で勤務する保育士に奨学金の返済を支援。（返済金の半額を助成）

実際待機児童は減少し、効果がでてきているため、花巻市を選んだ。

②施策概要

○花巻市子育て支援事業、保育士応援事業について

花巻市では、平成 27 年に平成 31 度までの計画で「イーハトーブ花巻子育て応援プラン」を作成し、「子供が親が地域が育ち子育てに喜びを感じるまちづくり」をめざし取り組んでいる。

天理市では実施されていない事業として、妊産婦医療費の助成、新生児聴覚検査費用の助成、みらい手帳、子育て世帯住宅取得奨励金などがある。

また、保育士の確保のため、保育士応援事業として、家賃補助、奨学金返済支援補助を行っている。

(目的にも詳細記入)

③参考資料

○花巻市子育てガイドブック（令和元年7月改訂版）

○子育て支援

- ・小中学校、公立幼稚園及び公立保育園等へのエアコン整備
- ・保育サービスの拡充
- ・保育料など各種助成制度
- ・子育て支援事業・支援施設
- ・保育士への支援制度
- ・奨学金制度

○花巻市の保育士応援事業

1. 家賃補助
2. 奨学金返済支援補助
3. 故郷保育士確保事業補助
4. 保育料減免・補助
5. 再就職支援貸付

○花巻市定住促進住宅取得等補助金

- ・H31年2月1日以降に購入・賃貸契約を締結した中古住宅の改修費用について、市内事業者等が改修を行った場合は、改修にかかった経費の全額を補助。

補助資料として

- ・花巻市の概要について
- ・平成31年度一般会計予算（資料 No.3）
- ・主要施策の成果に関する報告書（資料 No.4）
- ・基金運用状況調書
- ・健全化判断比率及び資金不足比率

④考察と今後の課題

花巻市は子育て世帯への費用助成

○第3子以降保育料負担軽減補助金や施設補助

○小、中、高等医療費助成

○児童扶養手当

○ひとり親家庭医療助成

等の助成金

○母子家庭等自立支援教育訓練給付金

○母子家庭等高等職業訓練促進給付金

○ひとり親高等学校卒業程度認定試験合格支援給付金
等の給付金

○母子・父子及び寡婦福祉資金貸付制度

○新生児聴覚検査費用の助成

○子育て世帯住宅取得奨励金

○子どもの発達に関する支援

○障がいのある子どもの支援

○児童虐待の防止

○子育て相談窓口

支援充実に向けた施策が考えられ天理市も大いに参考にする内容
だと思う。少子化対策や学力向上等、また、子育て支援すべてに関し
ても今後の課題だと思う。