

# 行政視察報告書

令和5年8月23日

西脇市議会  
文教民生常任委員会

1 視察実施日

令和5年8月23日（水）

2 視察先

府中市教育センター（広島県府中市）

3 視察事項

小中一貫教育について

- (1) 平成15年に「小中一貫教育」の導入を発表し、平成20年に完全実施されたが、短期間で完全実施に至った要因について
- (2) 中学校区の立地環境を生かした3形態とあるが、校舎等施設の移行について（従来校舎の存廃、建設された校舎等）
- (3) 3形態「一体型」「併用型」「連携型」の長所・短所について
- (4) 市内小中学校の統廃合問題への取組。また、統廃合問題と小中一貫教育の取組の関係について
- (5) 小中一貫教育等、市の教育施策に対し、市民の理解を得るために実施されてきた取組について

4 参加者

文教民生常任委員会

委員長 東野 敏弘

副委員長 高瀬 洋

委員 藤原 秀樹                      藤原 哲也

                    高瀬 弘行                      吉井 敏恭

                    村岡 栄紀                      林 晴信

事務局 春岡 香織

## 所 感

東野 敏弘

府中市は、伊藤新市長のリーダーシップの下、混乱していた教育の立て直しとして、平成16年度から小中一貫に取り組まれました。伊藤新市長は、「当たり前教育」を府中市で行うことをうたい、日本たばこ産業府中工場の跡地を利用し、平成20年に小中一貫教育一体型の府中学園を建設しました。続いて、平成29年度より、一体型の府中明郷学園、併設型（連携型）の上下学園、併設型（併用型）の府南学園がスタートし、府中市全域に小中一貫教育を広げました。

学校規模は、府中学園は787人、府中明郷学園は242人、上下学園（1中2小学校で211人）、府南学園（1中4小学校で1,075人）と4学園とも異なります。上下学園の上下南小学校は全校生42人の複式学級です。上下中学校は1学年に1学級です。学校規模によって、すぐに統廃合を考える西脇市とは大きく異なっています。それぞれの地域の歩みを大切にし、小中一貫教育の良さを全市的に広げようとされていました。

府中市の小中一貫教育は、①基礎的・基本的な学力の定着、②中1ギャップの解消を目的に取り組まれました。そして、小中一貫教育カリキュラムを作成し、今習っていることが、どこから来ていてどこにつながるのかを系統づけています。9年間を見通した中で、全ての子どもの可能性を伸ばす教育を進めようとされています。また、令和3年度から「ことば探究科」を独自に設け、学習の基盤となる言語能力・情報活用能力・課題発見解決能力を身に付けさせようとされています。

また、府中市は、コミュニティ・スクールに積極的に取り組んでいます。平成24年度からコミュニティ・スクールの研究に着手し、各校2年間の研究期間を経て順次設置し、平成31年4月に全市での導入が完了しています。

コミュニティ・スクールは、「地域とともにある学校づくり」と「学校を核とした地域づくり」の両輪で取組が進められ、子どもたちの学びとして「社会に開かれた教育課程」を実現しようとしています。コミュニティ・スクールで学ぶ4つの大切な視点として、①地域を学ぶ（地域の施設・偉業・伝統等を学ぶ場をつくる）、②地域を生かす（地域のひと・もの・ことを生かして学習をつくる）、③地域に貢献する（ボランティア活動・地域貢献する過程で学校の学びを確かめる）④地域と学ぶ（地域の方と一緒に学ぶ場をつくる）を挙げています。

小中一貫教育やコミュニティ・スクール等の府中市教育15年間

(2007年⇒2022年)で変容したこととして、中学3年生の意識の変化を挙げられました。①自分には良いところがある(58.3%⇒83.9%) ②将来の夢や目標を持っている(71.9%⇒72.5%) ③今住んでいる地域の行事に参加している(40.4%⇒53.0%) ④人の役に立つ人間になりたい(85.4%⇒94.3%) ⑤難しいことでも失敗を恐れずに挑戦する(57.5%⇒72.5%)。まだ課題は残っていますが、着実に成果を挙げていると思います。今回の府中市教育の取組を視察して、西脇市が現在進めている学校学習環境規模適正化推進計画(小中学校統廃合計画)の考え方とは大きく異なっていました。西脇市の教育をどう進めていくのか、子どもたちの学びをどう充実させるのかということよりも、小学校では複式学級にさせない、中学校で2学級以上を維持させるという学校規模だけが先行して議論されていると思われまます。

コミュニティ・スクールの取組もこれからという状況です。府中市の取組を西脇市でも参考にしてお取り入れればと考えました。

#### 高瀬 洋

今回訪問した府中市は人口約3万6千人、面積は約196平方キロメートルあり、人口は西脇市より少し少なく、面積は1.5倍くらいの自治体です。自治体規模等が似た状況なので、小中一貫教育を進める上での学校の統合や通学問題、教育に及ぼすメリットやデメリット等、共感できる要素も多く、意義のある視察でした。

現在、府中市には4つの小中一貫校がありますが、その中で最初に手がけたのが府中学園で、ここは4つの小学校と1つの中学校を統合して、JTの工場跡地に開設したとのことでした。この統合化される中学校は、工場跡地に隣接していたとのことでした。また、4つの小学校はこの工場跡地から半径1.5キロメートル以内にあるということでしたが、通学距離は遠い児童生徒で約3キロメートルだそうです。住民説明会では、通学の問題や一貫教育で該当の児童生徒に負担を掛けるに見合うメリットがあるのかどうかについて質問が多くあったようです。

小中一貫校は、義務教育の9年間を一貫して行いますので、西脇市のように学校の統廃合と小中一貫教育を並行して進めるとなると、気がかりなのは通学区の問題です。例えば、今の西脇小学校へは、西脇区、津万地区、郷瀬町などから通っていますが、新設の中学校の場所によっては、西脇南中学校の方がはるかに近いという児童生徒も出てくる可能性もあります。

もし学校区を見直すことにより、同じ西脇区でも小学1年生の時から、現在の西脇小学校へ通う児童と重春小学校へ通う児童が出てくる可能性もあります。そうなると、地域の活動が分断されないかなどの

心配が出てきます。それならば、西脇区全体で重春小学校に通学ということ考えた場合、今度は学校側に収容能力があるのかどうかの問題も出てきます。まだ、今後が見えない仮定の中での心配事になりますが、継続して調査研究していきたいと思えます。

#### 藤原 秀樹

今回、広島県府中市の小中一貫教育を視察し、こんな教育を目指していこうという考えを市長が示し、それを踏まえて教育長や教育委員会が実施について考え、市民の皆様にしつかり説明理解を求めなければならず、その考え方には生徒の事を第一に考えなければいけないと思えました。

説明を受けた中で、小中一貫教育では、9年間のカリキュラムが組めること、ことば探究科という新教科設定ができること、幅広い年齢の交流、教員が育つなど、多くのメリットがあると思えました。

府中市では小中一貫教育とコミュニティ・スクール（学校運営協議会）を設置し、地域とのつながりを持ち続け府中市を忘れない教育を目指しておられました。

西脇市でも統廃合問題のデメリットばかり話しするのではなく、もっと前向きにメリットの話もしていかなければならないと思えました。

#### 藤原 哲也

今回、視察させていただいた府中市も、西脇市同様に人口減少が進み、現在36,326人（令和5年4月1日）と西脇市よりも約2,000人少ない自治体です。平成15年に府中市内でも大きな敷地を有していた日本たばこ産業が閉鎖したことで、その跡地を活用して近接する4つの小学校と第二中学校を合わせて小中一貫教育の導入を決め、平成20年4月から府中市初の小中一体型校舎「府中学園」を開校されました。

府中学園は市内中心部にあり統合する学校が隣接していたので、比較的保護者や地域住民に受け入れていただき開校されたと感じました。

府中市が小中一貫教育を導入した主な理由が、①中学校に入学した段階での中1ギャップによる不登校生徒が増加する傾向にあることから、小中の関係を促しつながりの充実が必要であるとの考え。②小学校5年生と中学校2年生を対象に広島県教育委員会が実施している

「基礎・基本」定着状況調査の結果を見て、小学校と中学校の数値に大きな開きができる項目がある。このことから、義務教育9年間で1つのまとまりとして、学力の定着を図る必要があると考えられたことです。

教育部長からは、9年間で1つのまとまりとすることで、小中学校の先生の交流が出来、教員のスキルが向上する。また、9年間を通し、

子ども達に府中市に愛着を感じてもらおう教育を実践されているとのことでした。

ただ、気になることは、府中市の小中学校の学力状況が、昨年度の県の学力学習意欲調査において、小中全てで県の平均より1～3ポイント下がっている状況にあることです。今、対策に取り組まれているところだそうです。

今回、府中市の小中一貫教育の各学園の形態で紹介していただいた、「連携型」上下学園、「併用型」府南学園、「一体型」府中学園・府中明郷学園の取組を聞き感じたことは、主体者を巻き込んだ、コミュニティ・スクールです。西脇市にとっても重要なキーワードです。近隣の状況を見据え義務教育の最適な学びを市内全域で提供できるよう提案していきたいです。

### 高瀬 弘行

府中市における小中一貫教育導入については、2004年当時に「中一ギャップ」に伴う不登校の増加などを背景として、全国に先駆けて「確かな学力」、「豊かな心」などを目標として取り組まれてきた。そこで、長期的な視点で、「小中一貫教育」について、府中市のHPのデータも含めて所感を述べる。

まず、「学力」推移については、2004年～2011年当時は、広島県の平均と同程度で推移していたが、2022年では、「全国平均（広島県）を下回り、経年変化の差も広がっている。」（視察資料より）とむしろ最近では、低下傾向にある。

また、「豊かな心」の指標として、当時最大の課題とされた不登校の推移についても、「2004年の60人から徐々に低下し、2011年には0人」（府中市HPより）と当初は大幅に改善されていた。しかし、現状のいじめや不登校の実態について質したところ「当初は大幅に低下したが、現状は増加傾向にある。」とのことであった。

また、個人的には、小学校の最高学年である6年生としての自覚、成長、活躍の場がなくなることという懸念もされる。

一方、最大のメリットとして、「教員が育つこと」と説明をされ、その具体的な例として「低学年における国語や算数のつまずきが、中学校における学力に大きな影響を与えることを教師が実感として知ること。」と述べられた。しかし、これらは小中一貫教育でなくても、教師の自覚、あるいは研究活動における情報交換などで十分補える課題ではないかと考える。

その他として、職場体験学習における会社経営体験や「地域の中に学校を、学校の中に地域を」との理念で運営されている「コミュニティ・スクール（コムスク）」については、大いに参考になる取組であ

り、小中一貫教育に関わらず、西脇市においても導入に向けて検討すべきであると感じた。とりわけ、コミスクの設置については、今年度の西脇市教育委員会の指針にも掲げられており、現在課題となっている「学校統廃合」の課題解決に向けた「住民合意」の糸口にもなるのではないかと考える。

まとめとして、府中市における小中一貫教育導入の際には、不登校などは大幅に改善されているが、近年では、右肩上がりが増えてきている。また、学力についても、最近は低下傾向にある。つまり、これらの状況から推察できるのは、小中一貫教育導入時には、文科省の「肝いり」でスタートしており、スキルの高い教師などが手厚く人員配置されたのではないかと容易に想像でき、その結果として、当初は、「改善効果」が高く見られたのではないかと推察される。つまり、小中一貫教育は、学校教育を充実させるという目的のための「一つの手段（方法）」であり、導入に向けた教師集団の力量により、良くも悪くもなるものと考え。その上で、小中一貫教育導入に際しての教師の負担を質したところ「小中一貫教育の導入は教師の確かな負担になる」との説明もあり、現状でも教師不足といわれる西脇市において、小中一貫教育を早期に導入するのは、時期尚早を考える。しかしながら、小学校でも教科担任制が求められる現状などを考慮すれば、小中一貫教育は避けて通れない課題とも考える。その際には、府中市教育委員会で実施されているような独自予算による教員の配置（4人）やコミスクの充実などと併せて検討を加えるべきであろう。

#### 吉井 敏恭

中学校区の立地環境を生かし3形態「一体型」「併用型」「連携型」の小中一貫教育を導入している広島県府中市を視察した。

府中市教育センターにおいて準備された視察資料に基づき「府中市が進める小中一貫教育」について説明を受けた後、門田雄治教育部長より質疑に応答いただいた。

本職が1番の関心であった、平成15年に「小中一貫教育」の導入が発表され、平成20年には完全実施に至った要因をお尋ねした。

人口減少のため学校再編の動きが出始めていたこと。文部省から広島県の教育は学習指導要領に則って行われていないと是正指導を受けた。府中市の一等地にあるJT（日本たばこ産業）の工場閉鎖が決まり、跡地利用が問題となった。

平成15年6月議会で、老朽化している4小学校の改装の計画を破棄し、JT跡地に4小学校を統合した小学校を新築し、隣接する第二中学校との一貫教育を導入、5年後をめどに実施する府中学園の構想が市長より明らかにされた。

この構想により、学校再編、文部省からの是正指導、J T跡地の利活用の3つ問題の解決が図られた。

続いて、3形態「一体型」「併用型」「連携型」の長所、短所についてお尋ねしたが、これは立地に関する事、学校経営に関する当然の内容であった。

小中一貫教育では、9年間の学びと育ちの連続性を重視した教育が推進されていること、小・中学校教職員が互いの教育課程を理解し、指導の在り方、役割分担を確認することにより教育効果を上げることができることをお聞きした。

また、府中市では、各学園（4校）に1人、市費による教員が配置されていること。小学校低学年から学年が上がるに従い教科担任制で行う授業の割合を増やしていること。“自ら学ぶ”意識向上のため教科教室を設け、児童・生徒が時間割に従い教室を移動する方法がとられていること。通学手段を確保するためスクールバス4路線に約1億円／年が充てられていることを確認しました。

最後に、J T（日本たばこ産業）の工場閉鎖による地元の不安や学校再編の賛否両論を乗り越え、小規模校から小中一貫教育に順次移行し、その実績を地元や保護者に示すことにより好意的な感触を得たとのことである。

紆余曲折があったが、今では「小中一貫教育」のトップランナーとなったこと。コミュニティ・スクール、ことば探究科の取組についてもお話いただいた。

門田雄治教育部長のお話は、トップランナーの驕りがなく、素直に受け止めることができ、多くを学んだ。

西脇市の学校学習環境規模適正化推進計画（以下「推進計画」）では、黒田庄中学校・西脇東中学校の統合をめぐる足踏みの状況にある。

本来、推進計画では、学びの質を高める学習環境、児童・生徒の学習成長を見守る取組、通学手段の確保等に総力を尽くすべきであるのに残念である。

今回の視察が、推進計画の一助となることを願う。

## 村岡 栄紀

府中市は、人口3万6千人、位置的には広島県で人口規模が2番目の都市である福山市から北へ約1時間弱と、西脇市と非常に類似した土地柄であり、人口減少の深刻度に関しても共通点も多く、非常に興味深い視察となりました。

まず、小中一貫教育の導入に関しては、市長が「府中市の教育を変える」という明確なメッセージを打ち出すとともに、強いリーダーシップを発揮して方針を決定し、それに基づいて、細部に関しては教育



委員会がしっかりと創り上げていくというフローを取られている点が、目からウロコでした。

そもそも、教育に関して市長は踏み込んではいけないというのは、あくまでもディテール（細部）に関する部分であり、市の将来の行く末を左右するような大きな方針決定などに関しては、どんどん積極的に介入し、アクションを起こさなければいけないのであり、本市においても、小中一貫教育や学校の統廃合に関する問題に関しては、強いリーダーシップを発揮されるのが望ましいことだと感じました。

また、府中市における義務教育学校である「府中学園」「府中明郷学園」の開校までの経緯は、人口が減少していく今後の本市における学校統廃合において、非常に参考になるものでした。特筆すべきは、多極化する複数の学校を都市機能のある地区に集中するよう誘導されていることであり、このことは都市計画における人口減少対策の観点からも正しい選択であり、本市も、立地適正化計画に基づいて、人口増の時代においては望ましいと考えられてきた「多極分散」ではなく、「多極集中」に基づいて、都市機能のある区域に段階的に誘導していくことが適切であると認識しました。

また、統廃合等に関しては、住民説明会を開催して、近隣住民の理解を得ることの必要性を強調されましたが、特にPTAの皆さんの理解が重要で、「これから学校がどう変わろうとしているのか」や「通学距離や方法が変わることへの不安の解消」などを中心に理解を求めていかれたところも、参考になりました。

さらに、少子化が進んでいく時代において、コミュニティ・スクールや探究学習を通じて、「地域とともにある学校づくり」と「学校を核とした地域づくり」の両輪での取組が必要不可欠であり、子どもたちの学び＝「社会に開かれた教育課程」が、SDGs時代のこれからの教育であるという事を学ばせていただきました。

林 晴信

「小中一貫校は全てのことを解決するのか」

広島県府中市への今回の視察は有意義で示唆に富んだものであったように思う。

小中一貫校にしたからといって、学力が向上するわけでも、不登校やいじめが減るわけでも、教師への負担が軽減するわけでもないということがよくわかった。

少なくとも結果だけを見ればそうなる。

全国学力テストでは、県内平均も全国平均も僅かながらだが下回っているし、全国同様不登校者数やいじめ認知件数は増えている。異学年への教科担任制は、指導範囲も広くなるし、打合せの数も多くなる

ので負担が減るわけではない。むしろ増える。確かに一貫校にした当初は学力も向上し、不登校やいじめなども減ったそうだが、新しいモノ効果？は経年で消えたということだろう。この辺りは説明役の門田教育部長も声を落としていたので苦慮されているんだろうと思う。余談になるが、平成22、23年頃までの実績データに基づく、小中一貫教育の取組資料が府中市教育委員会のHPに掲載されているが、そこには学力が定着し、不登校児童は大幅に減少というバラ色のことが書いてある。なぜ現在はそうではなくなってしまうのかの検証は府中市でも行っているだろうが、そこまでは聞けなかった。

ただ私たちとしては小中一貫教育導入が決してバラ色の未来を約束するものではないことは押さえておかなければならないだろう。

だからといって、小中一貫教育は無駄なのかといえば、決してそうではないように思った。制度として素晴らしい面も多くある。バックキャスト思考な教育ができるので、各小学校教育過程でバラつきがあるまま中学校へということはないだろう。異学年交流の幅もできるし、教育過程の特例が使えるので、学制の自由度も高まる（現行6・3制⇒4・3・2制や4・5制へ）。新教科の設定も可能になる。恐らくこの視察報告の中でも多くの議員がバラ色の部分については書いているとは思いますが。

#### ※バックキャスト思考

あるべき姿を描いて今何をすべきかを考える思考法。今回でいえば9年間のカリキュラムマネジメントにより、今日の授業はどこからつながりどこへ発展するのかを考えて授業する。今日のつまずきは何に起因するのか⇒明日つまずかないために今日何をしておくのか。長いスパンでいえば、中2でつまずかないために小4でどの基礎を学んでおかないといけないのか等の指導ができる。

西脇市の現行の制度で上手くいっていないのなら、小中一貫教育に舵を切って、新しい教育システムを構築することは児童生徒にとって最善だろう。ただし、小中一貫教育を導入しただけでは前述のように今の課題が全て解決するわけではないことには注意である。制度なんて課題を解決するための手段である。くれぐれも手段と目的を履き違えることのないようお願いしたい。制度を活かすも殺すも人次第なのは何事にも共通することである。

小中一貫教育の取組もさることながら、西脇市の現実に照らすと気になるのは統廃合の関係である。

府中市は人口約3万6千人、面積は約196平方キロ。人口は西脇市よりちょっと少なく、面積は1.5倍くらいで、4つの小中一貫校がある。

- ・上下学園  
(1つの中学校に2つの小学校の併設型一貫校 211人)
- ・府中明郷学園  
(施設一体型一貫校 242人)
- ・府中学園  
(施設一体型一貫校 787人)
- ・府南学園  
(1つの中学校に4つの小学校の併設型一貫校 1,075人)

興味深いのは、最初に作ったのが施設一体型の府中学園(4つの小学校と1つの中学校を統合して大工場跡地に新設)。次に最大面積学区だが生徒数が少ない府中明郷学園(4つの小学校と2つの中学校を統合)

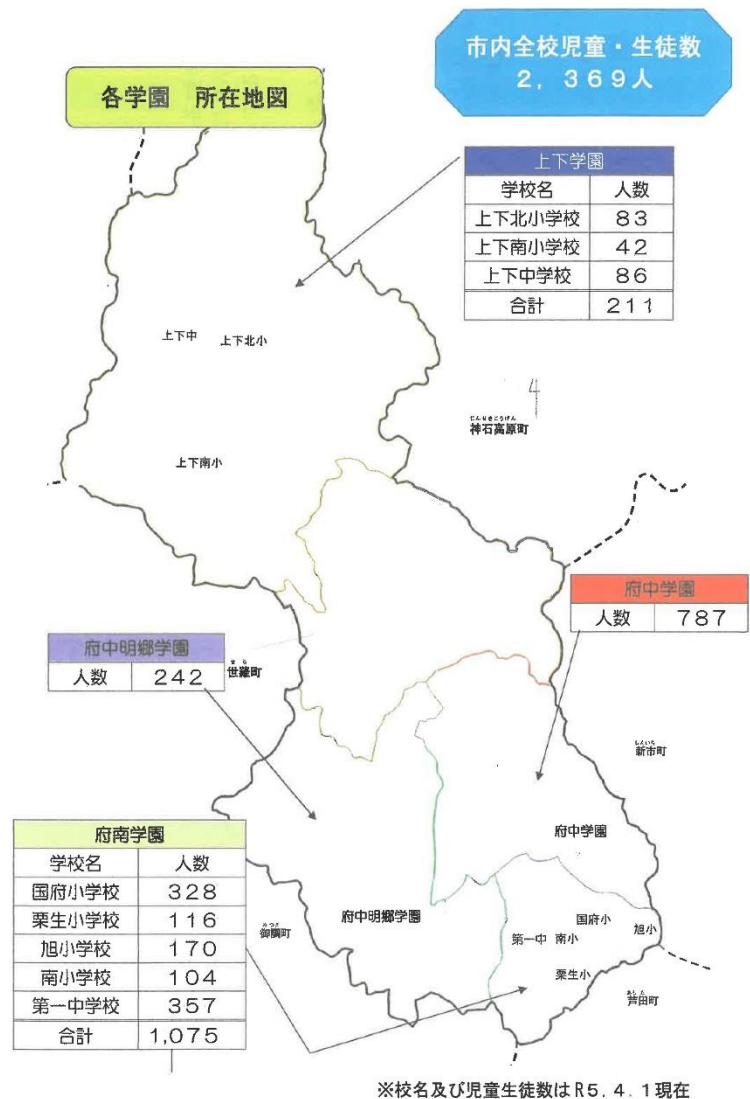
なのだが、その後は統合して一体型とせず、併設型としていること。さて、そこには何があるのか。

普通に考えてもわかるように、統廃合して一貫校を作るメリットよりも統廃合せずにそのまま併設型一貫校にするほうがメリットが大きいと学んだからだろう。

統廃合については、メリット<デメリットと考えていることは想像に難くない。

門田教育部長は市内を全部一体型一貫校にするのは費用の面で大変だと仰っておられたが、恐らくそれだけではないだろう。

最初に統合した府中学園や次に統合した府中明郷学園での住民反発は想像できる。平成15年の住民説明会を報じた中国新聞の記事でも「通学距離が遠くなる」「地域から学校がなくなると、ますます寂れていく」「一度だけでの説明では不十分」等の不満の声が出たことが



掲載されている。現在の西脇市で聞かれる声と同じである。「時期尚早」の声は、20年経った西脇市でも聞かれるので、当時だったらなおさら大変だったことは容易に想像がつく。

また4つの一貫校の中で、私が興味深かったのが上下学園である。市北部の中山間地域で全学園生徒 211人。北小学校は83人、南小学校は42人（複式学級）、中学校は86人ということで、これは西脇市の比延地区に似ている（比延小 124人、双葉小39人、東中86人）。しかし、府中市教育委員会はこれ以上統合する意志は無いんだそうである。府中市はコミュニティ・スクールがしっかり根付いており、地域から再統合の意見が出ない以上はしないとのこと。元々市町合併で編入されたエリアということもあるのかもしれない。そういう意味では黒田庄地区にも似ている。

文部科学省の推薦する府中市の小中一貫校教育はこういう実態だった。

西脇市に置き換えれば、位置的にみても南中・重小（及び芳田小）で一体型なり隣接型なりの小中一貫校を作ることに異存はない。また費用はともかく住民反発も少ないので推進しやすいように思う。

それ以外の小中学校を一体型なり隣接型の一貫校にするのは難しいのではないか。西中と、西小・日野小・黒田庄小（仮称・楠丘小と桜丘小の統合校）・比延小（仮称・双葉小との統合校）での、併設型とか連携型といわれる小中一貫校がいいのではないかと考える。津万平野に施設一体型校の建設という話も聞くが、そうなると日野小の一部（小坂町）や西小の一部（西脇区南部）は南中エリアの統合校のほうがかかなり近くなる。近い方に通うのが普通であるが、当該地区住民の反発は当然に予想される。

あるいは、生徒数だけでいくと中学校は一つでいいとも言えるので、南中と重春小学校を合わせた敷地（一部民有地取得して敷地は一体にして）に、南中重小の施設一体型小中一貫校にその他の小学校は併設型一貫校という複合型小中一貫校というのもいいのかもしれない。

先に述べたように、小中一貫校教育はバラ色の未来を約束するものではない。導入はむしろイバラの道となるだろう。施設一体型にしても併設型にしても学力のつき方に差があるものではないとも聞いた。ならば一体型にこだわる必要もない。

私自身、今回の視察を踏まえて思うのは、西脇市でも小中一貫教育校の導入の前にコミュニティ・スクールを導入して、学校の運営や内情を情報共有したうえで地域住民やPTAのみなさんと共に学校のあり方論を協議するのが良かったような気がする。特に黒田庄中と東中の問題は、双方が不信感を抱えたまま統合しても何の益ももたらすことは無いような気がする。