

教育を取り巻く現状と課題

1 教育を取り巻く社会経済情勢

(1) 人口減少と少子高齢化の進行

札幌市の人口は、これまで一貫して増加傾向にありましたが、平成 27 年前後をピークに減少傾向に転じることが予測されており、同年からの 10 年間で見ると、193 万 7 千人から 191 万 1 千人へと 1.3%減少する見込みです。

また、平均寿命の伸びや出生率の低下により、少子高齢化が急速に進行し、高齢化率は、平成 27 年からの 10 年間で 25.1%から 30.5%へと上昇する見込みです。

このような状況は、生産年齢人口の減少、経済規模の縮小、税収の減少、社会保障費の拡大など市民の暮らしに様々な影響を及ぼしつつあるものと考えられています。

こうした中で、安心して子どもを生み、健やかに育てることができる環境を整えるとともに、次代を担う人材の育成に札幌市全体で取り組む必要があります。

(2) 家族形態・地域社会の変化

札幌市の家族形態では、子どもがいない世帯（単独世帯、夫婦のみ世帯）の割合が増加し、子どもがいる世帯が減少しています。また、子どもがいる世帯でも、三世帯世帯が減少し、ひとり親と子どものみの世帯が増加しています。

また、価値観やライフスタイルの多様化などにより、家庭や地域社会のつながりあいや支え合いが希薄化しており、教育の面においても家庭や地域の教育力の低下が指摘されています。

他方、小中学校における地域人材等の活用人数は、増加傾向が続き、平成 23 年で 14,270 人となっており、平成 18 年に比較すると 4 千人以上増加するなど、地域の人々が学校の活動に参加・協力しようとする動きも高まってきています。

このような状況に対応し、社会全体の教育力を向上させ、学校・家庭・地域が連携し、地域の力を教育に生かすとともに、学校が地域活動を促進しながら、市民ぐるみで教育を充実させることが求められています。

(3) 社会・経済状況の変化

日本全体の経済状況の悪化やサービス産業の進展に伴う産業構造の変化などを背景とし、雇用慣行や人材育成の在り方の変容、雇用のミスマッチによる若年層の失業率増加など、様々な問題が顕在化しています。

また、経済や社会のグローバル化や情報通信技術の進展に伴い、人、モノ、金、情報等や様々な文化・価値観が国境を越えての流動化が進んでいます。同時に、地球規模の環境問題やエネルギー資源の問題なども深刻化しています。

こうした変化の激しい社会で、自立して生きていく基礎を一人一人に培うとともに、国際社会で活躍することのできる創造性豊かな人材を育成することが望まれている。

(4) 厳しい財政状況下における教育の充実

社会保障費や公共施設の維持管理コストの増加などにより、札幌市の財政状況がさらに厳しくなっていくことが予想されています。

そのため、今後は、限られた財源をさらに効果的に活用するとともに、ボランティアや民間の活力を生かしながら、教育の質の充実を図り、環境を整備していく必要があります。

2 国における教育目標・教育政策の動向

(1) 教育基本法の改正

平成 18 年 12 月に、制定から約 60 年を経て教育基本法が改正され、これからの教育のあるべき姿、目指すべき理念が明らかにされました。

【改正教育基本法 第 2 条（教育の目標）】

教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。
- 二 個人の価値を尊重して、その能力を伸ばし、創造性を培い、自主及び自律の精神を養うとともに、職業及び生活との関連を重視し、勤労を重んずる態度を養うこと。
- 三 正義と責任、男女の平等、自他の敬愛と協力を重んずるとともに、公共の精神に基づき、主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 四 生命を尊び、自然を大切にし、環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 五 伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛するとともに、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。

また、教育基本法の改正を受けて、平成 19 年 6 月に、学校教育法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律、教育職員免許法及び教育公務員特例法が改正されました。

【学校教育法の改正】

- 改正教育基本法の新しい教育理念を踏まえ、新たに義務教育の目標を定めるとともに、幼稚園から大学までの各学校種の目的・目標を見直し。
- 学校に副校長等の新しい職を置くことができることとし、組織としての学校の力を強化。

【地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正】

- 教育における国、教育委員会の責任を明確にし、保護者が安心して子どもを学校に預けうる体制を構築。

【教育職員免許法及び教育公務員特例法の改正】

- 教育免許更新制を導入し、あわせて指導が不適切な教員の人事管理を厳格化し、教員に対する信頼を確立する仕組みを構築。

さらに、平成 20 年 7 月には、改正教育基本法に基づき、教育振興基本計画が策定され、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿として、以下の目標が掲げられました。

- ① 義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる
- ② 社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる

(2) 学習指導要領等の改訂

教育基本法や学校教育法の改正などを踏まえて、幼稚園教育要領、小学校学習指導要領、中学校学習指導要領、高等学校学習指導要領、特別支援学校学習指導要領が、それぞれ改訂され、順次実施されています。

【改訂の基本的な考え方】

<幼稚園教育要領、小・中学校・高等学校学習指導要領>

- ① 教育基本法改正等で明確になった教育の理念を踏まえ、「生きる力」を育成
- ② 知識・技能の習得と思考力・判断力・表現力等の育成のバランスを重視
- ③ 道徳教育や体育などの充実により、豊かな心や健やかな体を育成

<特別支援学校学習指導要領>

- ① 幼稚園、小学校、中学校及び高等学校の教育課程の改善に準じた改善
- ② 障害の重度・重複化、多様化に対応し、一人一人に応じた指導を一層充実
- ③ 自立と社会参加を推進するため、職業教育等を充実

(3) 第2期教育振興基本計画の策定

平成25年6月14日には、第2期教育振興基本計画が閣議決定され、同計画において、国の直面する危機を乗り越え、持続可能で活力のある社会を構築していくための社会の方向性として、「自立、協働、創造」の3つの理念と、これらの理念を踏まえた今後の教育行政の方向性として、以下の4つの基本的方向性が示されました。

【第2期計画が目指す4つの基本的方向性】

- ① 社会を生き抜く力の育成
- ② 未来への飛躍を実現する人材の養成
- ③ 学びのセーフティネットの構築
- ④ 絆づくりと活力のあるコミュニティの形成

3 これまでの教育施策の成果と課題

(1) 学校教育に関する成果と課題

ア 学ぶ力の育成

《これまでの取組及びその成果》

学ぶ力の育成にあたっては、自ら課題を見付け、自ら学び、自ら問題を解決する資質や能力等の育成を目指し、「授業づくり」「習慣づくり」「環境づくり」の三つのポイントから教育活動の工夫改善を図ってきました。

札幌市の子どもたちについては、各種学力調査の結果などから、市全体の傾向として、基礎的・基本的な知識・技能が概ね身に付いている状況や、読書への意欲に向上が見られるなどしています。また、各種調査からは、全国的な状況等との関連で、思考力・判断力・表現力等の育成には、札幌市がこれまで推進してきた問題解決的な学習等の成果が見られています。

《課題》

一方、学習習慣の確立や自ら学ぼうとする学習意欲の向上には課題があるとともに、思考力・判断力・表現力等の育成については、「事実を基にして自分の考えをもつこと」などの力が、知識・技能ほどには十分に身に付いているとは言えない状況が見られる。

このため、分かる・できる・楽しい「授業づくり」の充実や、学校、家庭が一体となった「習慣づくり」及び「環境づくり」を進めるとともに、それら取組の実施状況等を教育委員会として検証し改善すること、また、そのサイクルを確立していくことが必要となっています。

イ 豊かな心の育成

《これまでの取組及びその成果》

豊かな心の育成にあたっては、調和のとれた豊かな人間性や社会性を育むことを目指し、自己を肯定的に受け止めることや、他人を思いやり、自他の命を大切にする指導を充実させることや、5年生を対象に子どもの美術体験事業、小学校6年生を対象に「kitara フェアーストコンサート」を実施したことなど、自然体験や文化的な体験等を通して思いやりや美しいものに感動する感性を育む教育活動の充実が図られてきています。

《課題》

いじめや不登校、子どもの自殺等の問題に対しては、命を大切にする指導の充実やいじめの問題の未然防止・早期発見・早期対応に向けた取組の充実、関係機関との連携体制や相談・支援体制の強化などを図っているが、全国的な傾向と同様、札幌市においてもこれらの問題は、引き続き喫緊の課題となっています。

こうしたことから、一人一人の子ども理解を踏まえ、子どもが自己肯定感を高めたり、自他の生命を大切にする意識を高めたりする指導を一層充実していくことが必要となっています。

ウ 健やかな身体の育成

《これまでの取組及びその成果》

健やかな身体の育成にあたっては、生涯を通じて運動に親しむための基礎を培うとともに、積極的に心身の健康の保持増進を図る資質や能力の育成を目指し、現在の子どもの体力や健康状態等を的確に把握するとともに、幼児児童生徒向けの啓発リーフレットの配布

やシンポジウムの開催、体力向上に関する学習についての実践研究など、体力向上を図る取組を推進するとともに、望ましい食生活の在り方を含め、健康に生活するための知識と実践力を育む教育を推進してきました。

《課題》

各種体力や運動能力、運動習慣等の調査においては、札幌市の子どもたちの体力・運動能力の現状は、全国平均よりも低い傾向にあること、運動・スポーツに対する関わりについては二極化が進行していることが課題となっています。

以上のような状況を踏まえ、子どもたちが四季を通じて自ら進んで運動・スポーツに親しむことができる取組や楽しく運動する機会の充実を進めるなど、健やかな身体の育成に向けた取組の一層の充実していくことが必要となっています。

エ 信頼される学校の創造

○ 家庭や地域とともに進める学校づくり

《これまでの取組及びその成果》

家庭や地域の信頼に応え、それらとともに進める開かれた学校づくりに向けては、全ての市立幼稚園・学校において自己評価及び学校関係者評価による学校評価を実施するなど、学校・家庭・地域が連携した取組を推進してきました。

市立幼稚園・学校においては、地域にお住まいの方や企業の方、学生ボランティアなど、14,000人を超える地域人材等の協力・支援を得ながら教育活動を推進しています。

また、各学校においては、保護者、地域住民等に学校の教育目標や教育計画等の情報を積極的に提供するとともに、保護者や児童生徒などへのアンケートを活用して学校評価を実施するなど、学校評価システムの確立が進んできています。

《課題》

今後においても、学校評価システムを生かして教育活動の改善を進めるなど、各学校のニーズに対応した保護者や地域住民の理解や教育活動の参画を一層得ながら、家庭や地域とともに進める学校づくりを一層推進していくことが求められています。

○ 教職員の指導力や資質の向上

《これまでの取組及びその成果》

教職員の指導力や資質の向上に向けては、法定研修である「初任者研修」と「10年経験者研修」に加えて、教職経験5年及び15年を経過した教員研修を実施することにより、教職経験に応じて5年ごとに研修する体制を整備しました。さらに、平成19年度からは、各学校の校内研究を基盤として教職員が主体的に実践研究に取り組む「札幌市教育研究推進事業」を実施し、実践的な指導力を高めることにより、教員研修の一層の充実を図ってきました。

《課題》

今後においても、実践的指導力の向上に資する研修を目指し、研修内容・方法等の工夫改善に努めるとともに、札幌市における喫緊の教育課題に対応した実効性の高い研修の充実を図るなど、教職員の資質・能力の一層の向上を図る必要があります。

○ 安全・安心な学校づくり

《これまでの取組及びその成果》

交通事故や災害、不審者等から子どもたち自ら身を守る力を育むとともに、家庭や地域等と連携した登下校時の見守り活動や学校給食の安全確保の取組、学校施設の耐震対策、改築・改修等の整備を図ってきました。

《課題》

今後、多数の施設が老朽化を迎えることから、適切な維持管理により子どもたちの安全やより良い教育環境を確保するとともに、関係機関や地域との連携による防災対策を推進し、基幹避難所としての機能を確保するなど、安全・安心な学校づくりに向けた取組の一層の充実が必要となっています。

オ 札幌らしい特色ある学校教育

《これまでの取組及びその成果》

ふるさと札幌に立脚して、「生きる力」を育み「自立した札幌人」の育成を目指すため、知徳体の調和のとれた学びを推進していく「札幌らしい特色ある学校教育」について、その中核をなす三つのテーマ「北国札幌らしさを学ぶ【雪】」「未来の札幌を見つめる【環境】」「生涯にわたる学びの基盤【読書】」に関する取組を全ての学校が共通に取り組むとともに、地域環境の特色を生かしながら、創意工夫ある取組を進めてきています。

これらの取組により、節電などエコ活動に取り組む子どもが増えたり、子どもの読書量が増えたりするなど、札幌らしい特色ある学校教育に関わる子どもたちの意識が高まってきています。

《課題》

生涯にわたり学び続けようとする意欲を高めたり、課題を解決する思考力や判断力、表現力等を身に付けたりできるよう、地域等と連携した豊かな体験的な活動を取り入れるとともに、育てたい力を明確にししながら、これらの学習活動を一層充実させることが必要です。

カ 特別支援教育

《これまでの取組及びその成果》

継続した専門的な教育の推進と子どもが地域で学び育つための取組を進めるため、全校に校内学びの支援委員会の設置と特別支援教育コーディネーターの指名を行うなど、特別支援教育の推進体制整備に努めてきました。また、特別支援教育巡回相談員の配置や有償ボランティアである学びのサポーターの活用を進めることで、障がいのある子どもの困りを適切に把握し、学校全体で育てていくことができるような校内支援体制の充実を努めてきました。

また、多くの学校に特別支援学級の設置を進めるとともに、平成 21 年には発達障がい等に対応した通級指導教室である「まなびの教室」を新設するなど、地域で学ぶ教育環境の整備拡充を進め、特別支援学級を設置している学校は、小、中学校の 7 割以上となっています。

さらに、特別支援学校に看護師を配置するなど、障がいの重度・重複化や多様化等にも対応し、障がいのある子ども一人一人が学び育つためのニーズに応じた適切な教育の推進が図られてきています。

《課題》

今後においても、「共生社会」の形成に向けた国の動向等を踏まえながら、関係機関との連携をより一層進め、一人一人のニーズに応じた特別支援教育の推進に努めていくことが必要です。

キ 幼児教育

《これまでの取組及びその成果》

幼児教育振興を図る「新たなしくみ」を構築し、札幌市全体の幼児教育の水準向上を図るため、平成20年度に幼児教育センターを設置するとともに、平成23年度より市立幼稚園の研究実践園化を進めてきました。これらが中核的な役割を担い、私立幼稚園との緊密な連携のもと、幼保小の連携体制整備を行いながら、幼児教育に係る研究・研修、幼児期の特別支援教育を推進する教育相談支援、幼児教育の理解を図る保護者等啓発支援等の取組を推進してきました。

《課題》

今後においては、「新たなしくみ」に基づく取組をさらに充実させるとともに、子ども・子育てに関する国の動向等を踏まえつつ、関係部局と連携を図りながら、幼児期の学校教育及び保育の総合的な提供や、質の高い幼児教育の在り方について検討していくことが必要です。

ク 高等学校教育

《これまでの取組及びその成果》

高等学校教育については、生徒の主体的で意欲的な学習を促進し、個性を伸ばし豊かな人間性を育む教育の推進を目指し、単位制や専門学科・専門コース、新しいタイプの定時制高等学校の設置など特色ある制度を導入し、市民に多様な選択肢を提供するとともに、市立高等学校共通の取組として、進路探究学習・国際教育・情報教育・カウンセリング体制の充実を進めてきました。市立高等学校卒業生等のアンケートの結果によると、これまでの取組のねらいは概ね達成されていると言えます。

《課題》

全日制高等学校における新たな制度等の導入については、その取組をさらに充実・発展させるための検討が必要であり、新しいタイプの定時制高等学校については、多様な生徒への支援として外部人材の協力体制等の構築が必要です。

(2) 生涯学習に関する成果と課題

ア 多様な生涯学習への支援拡充

《これまでの取組及びその成果》

これまでの札幌市における生涯学習の推進は、平成12年8月に開設した札幌市生涯学習センター（以下「生涯学習センター」という。）を中核施設として、あわせて区民センター・地区センター等の各コミュニティ施設、各部局において学習機会を提供してきました。

主にこれから学ぼうとする人や学び始めたばかりの人を対象とした講座や学習関連事業を積極的に行ってきたことにより、多くの学習ニーズに対応してきました。

《課題》

今後においては、生涯学習を行おうとする人や始めたばかりの人への対応の充実を図りつつも、未だ学習を行っていない潜在的な学習者の掘り起こしも行う必要があるとともに、未来の札幌を担う市民を育む視点から、市民活動を行う人や職業人等も対象に、大学、企業、NPO等との連携の強化を図りながら、より高度で実践的な学習機会の提供等を行うことが求められています。また、このように多くの市民が生涯学習を行える環境を整えるために、学習の段階に応じた適切な支援を行うことが大切です。

イ 生涯学習を通じたまちづくりの支援

《これまでの取組及びその成果》

平成12年9月から開講された総合的・体系的な学習機会である「さっぽろ市民カレッジ」においては、文化・教養系の講座が半数以上を占めており、これらの講座の開講により、市民の多様な学習ニーズに応えるとともに、学習者の生きがいつくりや自己充実の実現を図ってきました。

《課題》

今後においては、個人の学習ニーズの充足だけでなく、学んだ成果を地域に活かす取組、地域のまちづくりを担う人材の育成支援、さらには社会課題・地域課題の解決に資する学習への支援など、学習機会の提供に止まらない、総合的な学習支援及び実効的な仕組みづくりを進める必要があります。

そのためには、生涯学習センターが単独で事業を企画・実施するだけでなく、学んだ後の活動の場を用意したり、各部局が所管する施策上の課題解決に結びつく学習支援を行ったり、さらには各部局が行う人材育成に協力したりするなど、関係部局や区等と密接に連携しながら、市の施策・事業と連結した取組を進めることが重要です。

ウ 地域生涯学習の活発化

《これまでの取組及びその成果》

これまで生涯学習センターを中核施設として札幌の生涯学習を推進し、地域においても区民センター、地区センター等のコミュニティ施設で各種学習関連事業を実施するなど、生涯学習の普及と裾野の拡大が進んできました。

《課題》

これからは生涯学習推進の次の段階として、地域を重視し、地域に立脚した、より一層きめ細かな学習支援が求められます。

そのため、学校の余裕教室をはじめ、地域の施設を有効活用した生涯学習の展開や学習交流の場の設置により、多世代間の自発的な学び合いを促進し、地域における生涯学習をより一層活発化することが求められています。

エ 学校教育と生涯学習（社会教育）の連携・融合の推進

《これまでの取組及びその成果》

子ども及び地域の読書活動を盛んにするため、PTAや地域住民などによる学校図書館の運営支援や地域への開放を行い、平成24年度には104校の学校で実施しました。さらに、地域ぐるみで子どもたちを育むため、学校・地域・家庭が一体となり、学習活動や地域活動、地域ぐるみによる学校教育支援の推進などを行う学校・地域連携事業の取組をこれま

で延べ 60 校の学校で実施しました。これらの取組により、学校教育と生涯学習（社会教育）が連携した子どもたちの健全育成に成果を挙げました。

《課題》

一方で、活動の担い手不足や活動の不活発化、実施希望校数の減少などがみられ、見直しの時期に来ていることから、学校・地域・家庭の連携を取り持つコーディネーター役を事業に組み入れるなどして仕組みの再構築を図ることが必要となっています。

オ 家庭教育の推進

《これまでの取組及びその成果》

家庭教育の推進にあたっては、学級生が自主学習する場としての家庭教育学級を実施し、平成 24 年度には 184 学級が開設され全市で約 4,600 名が参加している。さらに、平成 23 年度からは、日中仕事をしていて学習する機会がない親などにも、家庭教育の大切さについて考えほしいことから、きっかけづくりの場となる「親育ち応援団事業」を実施してきました。

《課題》

共働き世帯の増加等の社会的要因を背景として、日中、子育てにじっくり向き合う時間がない等により関心が薄れ、家庭教育学級生数も年々減少していることから、きっかけづくりとなる親育ち応援団事業の実施方法を工夫し、これまで家庭教育にあまり関心のなかった親や日中仕事をしている親も参加しやすい事業を展開するなどして、保護者全体の家庭教育力の向上へとつなげていくことが必要となっています。

カ 市立図書館における読書・学習環境の充実

《これまでの取組及びその成果》

市立図書館ではこれまで、中央図書館をはじめ、各区に地区図書館、また、区民センターや地区センター図書室など合わせて 40 を超える図書施設を整備することにより、市民の身近な学習施設として、より多くの方に気軽に利用されるよう、市内全域にきめ細かいサービスを提供してきました。

また同時に、他の図書施設にある資料でも、最寄りの図書施設に取り寄せ、借りることができるよう、電算システムと物流システムにより各図書施設をネットワーク化してきました。

さらに、平成 18 年 4 月には、開館日、夜間開館時間の拡大及び貸出冊数の上限を従来の 4 冊から 10 冊に増加させたほか、平成 18 年 8 月からは、通勤・通学に便利な地下鉄駅直近に本の受取や返却のサービスポイントとして中央図書館大通カウンターを開設、また、平成 20 年 8 月からは、情報化時代に対応して利便性を向上させるためインターネット予約を開始しました。

その成果として、この 10 年間で貸出冊数は 1.5 倍、予約冊数はインターネット予約開始前と比べ約 2 倍と大きく増加しました。

《課題》

一方で、貸出登録者数が市民の約 3 割にとどまっており、また、レファレンスサービスをはじめとする図書館各種サービスを知らない市民が多いなど、図書館の機能や魅力が十分に認知されていない状況があります。そのため、これまで図書館を利用していない層の利用の掘り起こしも含め、図書館がより多くの市民から有効利用されるよう、市民の学習

意欲を高め、新たな活動のきっかけづくりとして、普及事業を充実させるなど、図書館の魅力や機能を高めるとともに、積極的に広報することが課題となっています。

また、あらゆる世代が、本を借りたり、調べものが簡単にできたりするよう、多様な資料を収集するとともに、情報化の進展にも対応するため紙媒体と併せて、電子媒体による情報提供も進めることが必要となっています。

さらに、身近な学びの施設として、誰もが気軽に、快適に利用できるよう、施設や設備のユニバーサル化やサービスの充実を図ることが必要となっています。

加えて、子どもが生涯にわたり読書をする習慣が身に付くよう、「子どもの読書活動推進計画」に基づき、読書をするきっかけづくり、読書をする環境づくりを推進することが必要です。

資料や情報の提供を充実させていくうえで、より大きな効果を得ることができるよう、他の図書館や関係機関、ボランティアとの連携をさらに進めること。また、時代の変化にも対応しながら、サービスを維持・発展させることができるよう、業務の効率化や人材の育成にさらに努めることが必要です。