

釧路市学力保障条例の研究（1）

竹森香以・八木真也・勝野正章

A study of the Kushiro City's bylaw aiming to ensure basic academic achievements
for students in the city: First report

Kai TAKEMORI, Shinya YAGI, Masaaki KATSUNO

This paper reports part of findings from a current case study with respect to a Kushiro City (Hokkaido)'s bylaw which was recently enacted to ensure basic academic achievements for students in the city. The study aims to address the following questions:

(1) What is the impact of the National Testing of 6th and 9th grade students, which started in 2007, on local governments' education policy?

(2) Following the introduction of the National Testing, can we observe any change in the way different policy actors contribute to local education policy process?

The authors examine controversial issues of the bylaw, and also present how city councilors, citizen groups, the city board of education and its superintendent played their roles in introducing the bylaw.

目次

I. はじめに

- A. 問題関心
- B. 背景
- C. 本研究の目的と本稿の内容

II. 学力をめぐる北海道／釧路市の概況

- A. 全国学力テストの概要
- B. 全国学力テストと北海道
- C. 全国学力テストと釧路市
- D. 学力向上をめぐる釧路市内の市民団体及び市議会議員の動き

III. 学力保障条例の審議過程に表れた論点

- A. 学力保障条例の論点
- B. 「基礎学力」の定義
- C. 第六条「習得状況の情報の公表」
 - (1) 「習得状況の情報」の定義
 - (2) 学力テストの学校別数値の公表との関係
- D. 第七条「議会の監視、評価」の対象
- E. 第八条「保護者の責務」を課すことについて

F. 市民からの意見聴取と合意形成

G. 教育推進基本計画の策定時期との関係

H. 小括

IV. 学力保障条例制定の経緯

- A. 基礎学力問題議員連盟と釧路の教育を考える会
- B. 学力保障条例と教育推進基本計画の関係
- C. 学力保障条例制定の経緯に見られた特徴

V. おわりに

VI. 資料 釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進に関する条例

I. はじめに

A. 問題関心

2012年12月14日、平成24年度第6回釧路市議会12月定例会は「釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進に関する条例」（以下、「学力保障条例」）を賛成多数で可決した。本条例案は、同

議会議員月田光明氏（公明党議員団所属、以下、月田市議）をはじめとする超党派の市議10名でつくる「基礎学力問題研究議員連盟」により提案されたものであり、議決では自民クラブ（6名）、公明党議員団（4名）、市政クラブ（3名）、政進会（2名）に所属する市議が賛成し、市民連合議員団（6名）、日本共産党議員団（3名）が反対した。なお、自由新政クラブ（3名）は賛成が1名、反対1名、退席1名であった⁽¹⁾。本条例は、釧路市内の小中学生の基礎学力の習得を保障するため、市長、教育委員会、小学校及び中学校、議会、保護者並びに地域の団体の責務を規定したものであるが、この責務は努力規定であり、罰則等は設けられていない（条例本文を資料としたので参照）。

「学力に関するこうした条例は全国でも珍しい」（文部科学省学力調査室）⁽²⁾とされ、注目を集めている本条例だが、基礎学力の定義を「客観的な数値目標によって把握できるもの」に限定するといったその内容が議論をも呼んでいる。また、本条例が地方議員の主導により教育委員会の動きとは別個に策定された点も特徴的である。本条例の政策決定過程について考察を加えることは、全国学力・学習状況調査（以下、「全国学力テスト」と称する）実施以後の地方自治体における学力向上プレッシャーが政策に与えるインパクトや、教育政策決定における各アクターの関与の在り方の変容を検討する上で、有益であると考えられる。

B. 背景

釧路市がこのような条例の策定に至った背景には、2007年4月以降文部科学省によって悉皆方式で実施されている全国学力テストにおける成績の低迷⁽³⁾があると考えられる。釧路市の平均正答率は、全国平均を下回る全道平均とほぼ同等か、さらに下回っている⁽⁴⁾。

全国学力テストの導入は、1999年に勃発した「学力低下論争」を背景にしており、とりわけインパクトが大きかったのは、2003年に実施された第二回PISA調査の結果であったとされる⁽⁵⁾。2000年実施の第一回よりも順位が低下した第二回PISA調査の結果を受け、当時の中山文部科学大臣は学力テストの実施を打ち出した⁽⁶⁾。また、小泉政権下の「三位一体」改革を受けて議論を進めていた中央教育審議会が、「国が教育の成果をしっかりと把握し、教育の質を保証する仕組みが必要である。そのためには全国的な学力調査を実施す

るのが適当⁽⁷⁾」という提言を行ったことも併せ、2005年12月に実施の決定が下された⁽⁸⁾。

志水宏吉は、学力テストの結果の公表が教育現場に変化をもたらしたとする⁽⁹⁾。志水は以下のように述べる。

数値にあらわれる成績のよしあしや順位、あるいはその経年的な変化によって、各自治体における教育・学力政策の見直しがなされるだけでなく、都道府県や市町村の教育委員会と学校現場との関係の問い直しといった点においても影響が見られたのである⁽¹⁰⁾。

さらに志水は、全国学力テスト公表のインパクトは、結果の「不振」グループ>「良好」グループ>「安定」グループの順に大きいものであったとする⁽¹¹⁾。「不振」グループの中でも、後述のように志水によって高知県とともに「停滞型」⁽¹²⁾クラスターに分類された北海道は、とりわけ全国学力テストの結果によって大きな政策的プレッシャーを受けた自治体であることが考えられる。

C. 本研究の目的と本稿の内容

本研究の目的は、釧路市の学力保障条例の策定過程における、議会や教育委員会、そのほかの諸アクターの動向を整理し、①全国学力テストが地方自治体の教育政策に与えたインパクトと、②全国学力テスト実施後の教育政策過程におけるアクターの関与の在り方の変容について事例を通じた考察を行うことにある。ただし、本研究は継続中であり、本稿はその第一報という位置づけである。

以下、まずⅡにおいて、学力基本条例制定の背景的要因の一つであった、北海道及び釧路市における学力問題の状況を概観する。さらに、釧路市における学力問題を受ける形で、学力保障条例が制定される前に同市内の市民団体及び一部議員の動きが見られたことを述べる。Ⅲでは、釧路市議会議事録の分析により、学力保障条例の何が論点であったかを確認する。審議過程に表れた主な論点は、1. 「基礎学力」の定義、2. 第六条「習得状況の情報の公表」の意味する内容、3. 第七条「議会の監視、評価」の対象、4. 第八条「保護者の責務」を課すことについて、5. 市民からの意見聴取

釧路市学力保障条例の研究（1）

と合意形成、6. 釧路市教育推進基本計画（以下、「教育推進基本計画」）の策定時期との関係、の六点であった。IVでは、釧路市議会議員月田光明氏（以下、月田市議）と釧路市教育長千葉誠一氏（以下、千葉教育長）のインタビューを基に、学力基本条例制定の背景と経緯について、やや詳細に叙述する。なお、月田市議と千葉教育長のインタビューは、2013年3月29日にそれぞれ釧路市役所と釧路市教育委員会事務局で筆者たちが行い、許可を得てICレコーダーで録音した。

II. 学力をめぐる北海道／釧路市の概況

A. 全国学力テストの概要⁽¹³⁾

2007年度から全国学力テストを実施している文部科学省は、その目的を

- 義務教育の機会均等とその水準の維持向上の観点から、全国的な児童生徒の学習状況を把握・分析し、教育施策の効果と課題を検証し、その課題を図る
- そのような取組を通じて、教育に関する継続的な検証改善サイクルを確立する。
- 学校における児童生徒への教育指導の充実や学習状況の改善等に役立てる。

の3点として設定している。

調査の対象は小学校6年生と中学校3年生である。調査の内容は2種類あり、第一に「教科に関する調査」（国語、算数・数学、2012年度は理科を追加）が含まれる。これは「主として『知識』に関する問題」と「主として『活用』に関する問題」に分けられる。第二に「生活習慣や学校環境に関する質問紙調査」が含まれ、これは「児童生徒に対する調査」と「学校に対する調査」に分けられている。

2007年度から2009年度は悉皆調査であり、2010年度と2012年度は都道府県ごとに約30%の抽出率を設定した抽出調査及び学校の設置管理者による希望利用方式を採用した（2011年度は東日本大震災の影響等を考慮し、調査としての実施を見送り、希望する学校等

に対して問題冊子等を配布）。2013年度は、「きめ細かい調査」と称して、対象学年の全児童生徒を対象とした本体調査により、すべての市町村・学校等の状況を把握するとともに、1. 経年変化分析、2. 経済的な面も含めた家庭状況と学力等の状況の把握・分析、3. 少人数学級等の教育施策の検証・改善に資する追加調査等を新たに実施した。

国全体、各都道府県、地域の規模等における調査結果を公表するほか、教育委員会及び学校に当該教育委員会・学校の調査結果を提供し、児童生徒には個人情報

B. 全国学力テストと北海道

2012年度全国学力テストにおいて、全道平均点は、中学校国語Bを除く9教科において全国平均点を下回り、上位県と比較して大幅に低い状況が続いている。全国との差が最も大きい教科は、小学校算数A・Bで、いずれも-4.6ポイントであった。ただし、2010年度調査と比較すると、中学校国語Aを除く全ての教科において、全国との差が縮小傾向にある⁽¹⁴⁾。

北海道の児童・生徒の全国学力テスト結果の低迷を受け、北海道教育委員会は、「道内各地域から基礎学力の不足に起因して就業に困難を来す例が多数報告⁽¹⁵⁾」され、「学業不振や学校不適応を理由として高校を中退する子どもたちが後を絶⁽¹⁶⁾」たないことを述べたうえで、「もとより、機会均等を旨とする義務教育の趣旨を踏まえれば、生まれ育ったところによって学力に大きな差があるということは本来あってはならないこと⁽¹⁷⁾」であるとする。こうした考えから、北海道教育委員会は、「平成26年度の全国調査までに学力を全国平均まで引き上げること⁽¹⁸⁾」を目標とした総合的な学力向上策を推進している⁽¹⁹⁾。

C. 全国学力テストと釧路市

釧路市は、北海道東部太平洋岸に位置し道内第4位（2013年5月末時点で180,896人⁽²⁰⁾）の人口を抱える都市である。酪農を主力とする農業、林業、水産業の第一次産業が盛んであり、また大規模な食品・製菓工場や、全国で唯一操業している石炭鉱業所などの担う第二次産業も地域経済を支えている⁽²¹⁾。

2012年度全国学力テスト（抽出調査及び希望利用調査だが釧路市内は全小中学校が参加）においては、平

均正答率が中学数学Bを除き、全道とほぼ同様から3ポイント程度下回った状況であった。また小中学校ともに、教科において、知識・技能の定着の一部と、知識・技能を活用する力に課題が見られた⁽²²⁾。

また、釧路市教育委員会は、市内の全小中学校の3・4・5年生、全中学校の1・2年生を対象に、「釧路市標準学力検査」を実施している⁽²³⁾。これは2012年度に学力向上推進事業の一環として開始されたもので⁽²⁴⁾、目標値と釧路市全体の平均値の比較を行い、公表している⁽²⁵⁾。

さらに、釧路市教育委員会では2013年2月に「釧路市教育推進基本計画」を策定している⁽²⁶⁾。従来、釧路市では教育に関する計画を1998年に策定された「釧路市総合計画（平成20～29年）」の一部として扱ってきたが、「より年次性があり、具体的な達成度が見える教育方針として⁽²⁷⁾」本計画が策定された。

D. 学力向上をめぐる釧路市内の市民団体及び市議会議員の動き

このような釧路市の児童・生徒の低学力問題に危機感を抱いた市民団体及び一部市議会議員による動きが見られた。

2007年に設立されたC-PEK（釧路教育活性化会議）は、学力低下や学力格差、いじめ・少年犯罪、学校教員の資質といった子どもたちの教育をめぐる諸問題について、釧路市において行動し提言することを目的とする、私塾を中心とする市民団体である⁽²⁸⁾。C-PEKの代表者である三木克敏氏は、釧路市内において大手チェーン学習塾の分校の代表を務めている⁽²⁹⁾。三木氏は、釧路市の子どもたちの全国学力テストの成績が他都府県、道内他地域と比較して低いことを憂慮し、低学力が就業に支障をきたしていること、基本的な生活習慣が身につけていない子どもも多いこと等を指摘しながら⁽³⁰⁾、地域経済活性化のために官民一丸となって子どもの学力向上に取り組んでいくことを訴えてきた⁽³¹⁾。

さらに、2010年からは三木氏を副会長⁽³²⁾、元釧路市教育長の角田憲治氏を会長とする「釧路の教育を考える会」が活動を開始した⁽³³⁾。同会はPTAや塾などの教育関係者、会社経営者、市議ら約20名から構成され、「学力低下は地域の衰退につながる」という危機感を背景に持つ⁽³⁴⁾。同会は、2011年10月に釧路市と釧路市教育委員会、釧路教育局に対して、『くしろ学力向上

提言書2011』を提出した⁽³⁵⁾。この提言書は、教育課題に対する「5つの緊急実行課題」として、

- 北海道教育委員会と連動した目標設定
- 学力計測と補習
- 小中連携と中高連携
- コミュニティ・スクール
- 学力情報と公開

を掲げるものである。

さらに、提言書の中では「学力」が客観的指標によって評価されるものと捉えられ、「基礎学力」「応用学力」「標準学力」に以下のように類型化されている。

学力の定義は特に定められたものがないため本提言においては、「主に家庭及び学校並びにその他の教育機会（以下「教育機会」という）において培われる理解力・思考力・表現力及び教育機会において習得される知識・説明技術・計算力のうち、公正かつ客観的な指標により到達度を評価できるもの」と定義します。

この中で、生活・仕事をする上で最低限必要な小学校4年生レベルの「読み、書き、計算」能力を「基礎学力」と称します。

また、日本の最難関大学に入学できるレベルの得点能力を併せもった高い学力を「応用学力」と称します。

基礎学力を備えていることを前提とし、それ以上のレベルではあるが、応用学力までには至らない学力を「標準学力」と称します。

小中学校において十分な基礎学力を習得しなかった、或いは就学しなかったなどの理由で、社会で働き、生活するのに十分な基礎学力を有していない人を「形式的卒業者」と称します⁽³⁶⁾。

また、2011年6月には、釧路市議会の超党派議員11名によって「基礎学力問題研究議員連盟」が結成された。同連盟の代表は、本調査のインタビュー対象となった月田市議である。議連は任期中の条例提案などの成果を目指し勉強会を開催してきており、2011年6月の第1回勉強会の講師を三木氏が務めた。三木氏は、この中で経済低迷や貧困の増加などの負のスパイラル

釧路市学力保障条例の研究（1）

を断ち切るための公教育の充実と活性化を呼びかけ、小中学校での補習や釧路市独自の学力テストの実施を訴えた³⁷⁾。

IVで述べるように、学力保障条例の策定の背景では、中心となる人物を通して密接に関係を持ってきた「釧路の教育を考える会」及び「基礎学力問題研究議員連盟」という二つのアクターの動向が影響を及ぼしていたものと推測される。

III. 学力保障条例の審議過程に表れた論点

A. 学力保障条例の論点

本章では、学力保障条例が審議された「釧路市議会 本会議平成 24 年第 6 回 12 月定例会³⁸⁾」（以下、「市議会」）の議事録³⁹⁾を基に、学力保障条例の内容上の論点を明らかにする。

議論の中では、抽象的な面については意見の一致がみられた。

21 番（梅津則行議員） ……まずは大局的には同じだということを言っている。子どもの健やかな成長と、そして基礎基本を身につけて、そして将来に巣立っていただきたいと、これは誰しも同じ思いであります……〔2013 年 12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） ……基礎的な力がなければその先のなかなか未来が描けない、あくまでも子どもたちの生きる権利や子どもたちの可能性に光を当てた議論であるべきだと思っております、その点については全く同じ考え方であります。〔12 月 5 日〕

しかしその一方で、条例の内容面については様々な議論が行われている。この議論の内容を追うことは、学力保障条例の意義や課題、独自性を示すために意義があると考えられる。

学力保障条例に関する議会審議において見られた主な論点は次に示す通りである。

1. 「基礎学力」の定義
2. 第六条「習得状況の情報の公表」
3. 第七条「議会の監視、評価」の対象

4. 第八条「保護者の責務」を課すことについて
5. 市民からの意見聴取と合意形成
6. 釧路市教育推進基本計画（以下、「教育推進基本計画」）の策定期間との関係

以下、それぞれの論点について議論を追っていくこととする。なお、学力保障条例の議案提案者を代表して月田市議（公明党議員団所属）が趣旨説明を行い、釧路市議会議員梅津則行氏（日本共産党議員団所属、以下「梅津市議」）、同宮田団氏（市民連合議員団所属、以下「宮田市議」）、同石川明美氏（日本共産党議員団所属）、同村上和繁氏（日本共産党議員団所属）、同渡辺慶蔵氏（市民連合議員団所属、以下「渡辺市議」）が質疑を行った⁴⁰⁾。

B. 「基礎学力」の定義

学力保障条例では、第二条(1)で基礎学力の定義を行っている。論点の一つ目は、「基礎学力」を「読み、書き、計算という能力のうち『客観的な数値によって把握できるもの』と定義してよいのか、という点であった。

このように定義した背景について月田市議は審議において以下のように述べている。

14 番（月田光明議員） 学力とは、公式に数字を入れて答えを出せばいいということではありません。しかし、その公式の活用すらできない子が実際に多くいるという現実を認めなくてはなりません。（中略）公式が成り立つ条件を説明し、生徒にそれを理解させ、理解させたことを確認した上で、実際にそれを使えるように指導し、使えるようになったことを確認して、生徒を褒めてあげる、そういう積み重ねが児童・生徒のモチベーションをさらに高めて、学ぶ意欲につながっていくのではないかと思います。〔12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） この本条例案であくまでも問題にしているのは、それぞれの学年で身につけるべき基礎的な力がそのままわからないまま進級したり進学したりしていくことによってますますわからないことが多くなっていく、ひいてはその子どもたちがいずれ高校に行き、そしてその後社会に出るときに、著しく社会の形成者としてそのスタート

ラインに立つときに大きな問題になっているということ逆算する形で、本来あるべき基礎学力、課程で身につけるべき、保障すべき最低限度の基礎学力は全ての子どもたちに保障させたい、その力は何かということ定義をする上で、あくまでも数値で把握できる読む力、書く力、計算する力としたところでございます。〔12月5日〕

これらの発言から、義務教育課程で学ぶ内容が社会に出てから必要な力の基礎であり、それを理解することが生徒の学ぶ意欲につながっていくという教育観が、条例案提案の背景にあることが推察される。

また、基礎学力を「客観的な数値によって把握できるもの」としたことについては以下のように述べている。

14番（月田光明議員） ……まずは基礎基本を確実に身につけることが重要だと、このように理解をしているわけであります。（中略）学力テストの点数についても、向上や低下の傾向を把握する一つの指標・手法というふうなことでは、その結果と認識しているところでもあります。

（中略）数値化すること自体はあくまで一つの手段であります。（中略）進度を数値化することによって、解決すべき課題を明らかにすることができるというふうにも考えたわけであります。そのことによって、より効果的に対策を講ずることができるわけであり……〔12月5日〕

すなわち数値化されたものを指標として用いれば、生徒の学力の現状の把握と解決すべき課題の認識が容易になり、対策を講ずることができるということを主張する。

しかし、これに対して他の議員から、「これ⁽⁴¹⁾をもって学力とするのはかなり一面的ではないか」「数値等によって見える学力と見えない学力というのがある⁽⁴²⁾」という反論や、次のような主張がなされている。

21番（梅津則行議員） ……考える力と基礎学力というふうに定義されている今の議連の皆さんの基礎学力に特化するのではなくて、両方が一緒に育っていくものだという考え方をしっかりとるべき…

…〔12月5日〕

このようないわゆる「教育観」の議論のほかにも、条例で学力を定義すること自体について批判的な主張もみられた。

13番（村上和繁議員） ……大きく議論が分かれているところであり、これは条例によって定義づけるべき性質のものではないと考えています。本来は研究や教育の実践の立場にある人たちの総意といえますか、少なくともそこで共通して認識をされている、そういうことでなければその定義に成り立っている条例ですから大変根拠を残すものというふうに思っています……〔12月7日〕

これに対して月田市議は以下のように主張している。

14番（月田光明議員） その基礎学力は何を持って基礎学力というのかということを私たちの中で明確にしていかないと議論が集約されません。（中略）この条例においては基礎学力とはこういうものを指すということをはっきり明確にすることによって、そのための具体の対策や（中略）具体的な議論に入っていける……〔12月7日〕

本節で扱った「基礎学力」の定義に関する論点は、教育観の違いにより平行線をたどっていると言える。さらに、平行線をたどるからこそあらかじめ定義づけをした上で条例化する必要があるという主張と、拙速に条例化すべきではないという主張がなされていた。

C. 第六条「習得状況の情報の公表」

学力保障条例第六条(1)及び(2)において、「習得状況の情報の公表」が学校の責務とされている。これに関しては、①「習得状況の情報」とは何を意味するのか、②情報の公表は学力テストの学校別数値の公表を企図したものか、という2点に分けて議論が行われた。

（1）「習得状況の情報」の定義

習得状況の情報の意味するところについて、以下のような議論が行われている。

釧路市学力保障条例の研究（1）

21 番（梅津則行議員） この習得状況の情報とは具体的に何を意味するのか、学力テスト及び標準学力検査の学校別の平均点のことを示しているのか……〔12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） 習得状況の情報とは、習得状況に関わる全ての情報と考えております。学力テストなども含め、基本的には教育に第一義的な責任を有する保護者に対しては、他の児童・生徒の個人情報を除く全ての情報を、もしそれがかりに学校にとって不都合な情報だとしても、保護者にはわかりやすく伝えなくてはなりません……〔12 月 5 日〕

（2）学力テストの学校別数値の公表との関係

情報の公表は学力テストの学校別数値の公表につながるものか、という点については以下のようなやりとりが行われた。

21 番（梅津則行議員） ……最終目標は学力テストの公表ということにつながるのではないかと、それがこの中にはどうしても浮かび上がってくるのであります。どうですか、その点は。〔12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） 本条例案の提案において、最終的にそういう方向に持っていきたいとか、そういうことは一切ございません。〔12 月 5 日〕

さらに宮田市議の同様の質問に対して、月田市議は以下のような答弁を行っている。

14 番（月田光明議員） ……教育委員会として、情報は全て学校にある、その情報をどう公開するか、この公表の仕方、内容、使い方については各学校の判断に任せられるべきという答弁が繰り返されてきたところであり、この 2 の規定はその域を出るものではないので、この規定に基づいて、各学校ごとのテストの例えば平均正答率を公表するというふうなところまで、（中略）なっていないということでございます……〔12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） ……学校ごとの平均正答率を出す云々ということについて議論したわけでは

なく、それぞれ学校ごとに課題を抱えている子どもたち、要するに身につけるべき基礎的な力がまだ十分に身につけていない課題のある子どもたち、もっと大きな課題を持っている子どもたち、この子どもたちが一体どれぐらいいるのか、そのことによって、（中略）その応援していく対象がより見えてくる、（中略）もっと前向きに具体的な対策を講じるというということについて議論が進むのではないかと……〔12 月 5 日〕

すなわち月田市議によれば、情報の公開の目的は現状の把握と対策を講じやすくするために行われる。

さらに情報の公表に関しては、条例の「解釈」という視点からの将来的な懸念についてもやりとりが行われた。

21 番（梅津則行議員） ただ、一旦条例ができると、（中略）条例の中身について誰が執行しますか。これ市長が行うわけですね。市長が変わった時点で、今は市長こういうふう聞いていますから、そう逸脱することはないと思いますけど、市長が変わった時点でどうにでも解釈できる要素をこの中には含んでいると言わざるを得ない。（中略）

必ず未来永劫そうならないのかと聞かれたら、答えようがないじゃないですか……〔12 月 5 日〕

14 番（月田光明議員） ……この条例の記載を読んでもいただければ、直ちに（中略）将来解釈でこうする、そういう公表したときにこれが根拠になる、そういう根拠になるような表現にはなっていない……〔12 月 5 日〕

解釈次第で学校別数値の公表につながりかねないという梅津市議の主張に対し月田市議は、問題なしとの見解を示していた。

D. 第七条「議会の監視、評価」の対象

学力保障条例は第七条で議会の責務を定めており、この点についても議論が行われている。

21 番（梅津則行議員） ……市が行う基礎学力の習得の保障に関する施策及び取り組みの実施状況の

監視、評価を行うこと、これは何を意味しているんだろうか……〔12月5日〕

14番(月田光明議員) ……議会が行ういわゆる監視及び評価は、(中略)対象はあくまでも市、市の教育委員会も含みますけれども、市が行う施策、いわゆる実施機関、執行機関に関する監視及び評価というふうにして明らかにしているところでありませ……〔12月5日〕

21番(梅津則行議員) ……学校に出向いて、そしてそのことを具体的に確認をするということの意味ではないということ、これはよろしいですね。あくまでも教育委員会がどうこうだということではよろしいですね。〔12月5日〕

14番(月田光明議員) 第7条の(1)については、まさしくそのとおりであります。〔12月5日〕

ここで梅津市議が懸念しているのは、学校現場の動きを直接的に監視し評価することになるのではないか、という点である⁽⁴³⁾。これに対し月田市議は、監視、評価の対象はあくまで市と教育委員会であり、学校現場ではないとしている。

E. 第八条「保護者の責務」を課すことについて

学力保障条例第八条では、保護者の責務を(1)～(3)に分けて記述している。この点について教育基本法第10条との齟齬を主張する主張が行われている。

24番(宮田団議員) ……第8条の保護者の責務を定めることに関しましては、教育基本法の第10条の家庭教育の自主性尊重からも大きく逸脱していると言えるのではないかと……〔12月5日〕

これに対して月田市議は、「自主的な判断により」という文言が含まれているため問題ないという見解を示した。

14番(月田光明議員) 第8条の保護者の責務の中の(3)、(中略)保護者の自主的な判断に基づき取り組むこととしております。各家庭における自主性を

損ない、何か強制的に家庭に教育活動を行うような規定とはなっておりません……〔12月5日〕

また、渡辺市議は、学力保障条例第七条(3)の「家庭における教育力及び環境の違い」という文言について以下のように質問を行っている。

28番(渡辺慶藏議員) ……第7条、(3)ですね、家庭における教育力及び環境の違いを解消するためにとありますけれども、家庭環境の違いを解消する施策とは、具体的にどのようなものがあるのでしょうか。

学校、行政、議会が家庭における教育力や環境の違いをどのように判断しようとするのか(中略)あわせて、家庭に関与するということが可能なのか……〔12月6日〕

これに対して月田市議は以下の通り答弁を行っている。

14番(月田光明議員) この第7条の(3)の規定について、議会が家庭に介入する、家庭の教育のあり方についてなにかしらの強制力を果たしたり、働きかけをしたりという前提には全く、まず立っておりません。(中略)

学校は学校としての役割がある。しかし、家庭は家庭としても、しっかり子どもの学習に取り組んでもらいたい。そういうふうにお互いの役割を果たし切っていくことが大事だ(中略)

しかし一方で、現在の釧路市において、(中略)家庭において家庭の学習を進めようと思っても、なかなか一人子どもが家で留守番をして、その保護者がその夜の時間にはいない、こういう家庭も少なくない。こういうさまざまなご指摘や、またそういったものをどう学校がフォローするのか、また教育的なアプローチだけでなく福祉的な問題や、そして子育ての環境を整えるという総合的な、そういう働きかけも、この子どもたちのこれからの基礎学力の習得にあたっても大事な、そういう視点ではないか、そういうアプローチもぜひ市としても、また議会としても努力してもらいたい、こういう声があったところでございます。

(中略)確かに学校だけ頑張れとか、そういうこ

釧路市学力保障条例の研究（1）

とではない。家庭も、頑張ろうと思ってもなかなか頑張りが切れない、そういう深刻な状態にある家庭も少なくないのではないかというふうにも推測するところであり、ぜひそういった意味では家庭において、それぞれの家庭が教育力を発揮できるように、できるだけ地域の顕在問題や、そしてその他子どもたちが育つ環境をもっと整備していく、そういう努力は議会としてやっていかなくちやならない大事な責任だと、こういう観点をこの(3)に盛り込んだということでございます。〔12月6日〕

月田市議は、基礎学力保障のためには福祉分野まで含めた総合的な施策を行っていくべきだという声を受けて条文に市（教育委員会）や議会、家庭の責務等を盛り込んだが、決してこれは家庭への介入ではないという主張を行った。

F. 市民からの意見聴取と合意形成

学力保障条例制定過程において保護者や市民からの意見聴取が不十分だったと指摘する主張も多く見られた。

21 番（梅津則行議員） ……子どもに寄り添っている保護者と教職員の意見を踏まえていない、（中略）今の教育の現状についてこういうふうに思うんだけど、そしてこうしたいと思うんですけど、保護者の皆さん、教職員の皆さん、どのように考えていますかと、こういうことをされていないと思います。

この課題の主役である子どもの現状と打開策について、一番問題意識を持っている保護者や教職員との意見交換会を考えるべき……〔12月5日〕

24 番（宮田団議員） ……議連のウェブサイトでの募集であり、釧路市全体の教育に関わることが本当にごく一部の市民にしか意見募集されていることが知りえなかった（中略）市の条例や政策を市民に意見募集する際は、事前に広報釧路でお知らせして意見を求めていますし、今回の条例案も、一般市民はもとより、教育に関わる学校や教職員、また教育の学識者の方、保護者等から広く意見をとるべきものの……〔12月5日〕

28 番（渡辺慶蔵議員） ……この条例自体が市民合意を得ていない条例（中略）このような条例を、釧路市議会としてなぜ決めなければならないのかということですし、条例案が浮上してから、ほんのわずかの期間しかたっておりません。市民の皆さんは本当にこの条例の中身、理解する時間ありません……〔12月6日〕

これらの意見に対して月田市議は次のように反論を行っている。

14 番（月田光明議員） ……何人もの PTA の現役の役員や高校の関係者、また幼稚園の園長先生、さらには道教委の幹部、もちろん指導主事を含む市教委の幹部職員とも精力的に意見交換を重ねてきた（中略）時間の都合をつけながら各学校を訪問し、その際、基礎学力の習得やその他児童・生徒が抱えている課題、さらには家庭の諸事情など幅広い意見交換を行ってきた（中略）

校長会、拡大役員会におきましても、予定の時間をオーバーするほど熱心に、かつ有意義な意見交換ができたものと受けております。これまでのこうした活動や行動を通じて、私なりに多くの市民の皆様の声に耳を傾け、問題意識を共有できたものと考えている……〔12月5日〕

14 番（月田光明議員） ……いろいろ広範にわたる市民の意見を、今回いろいろ聞くという機会をいただきましたけれども、しかし、こういった判断については議会も、また市も、いろいろ反対の声が目立つような案件でも、どうしても今やなくてはならないという判断に立ったときには、前に進むということはある（中略）

大いなるそこで決断をし、状況を前に進めるというふうなことはよくあることでございまして、今回の本条例案につきましても、今後、市民の皆さんの理解や、そしてまたご同意が得られるように、この条例案の趣旨に沿った教育活動が行われていくように、議会としてもしっかりと応援をし、サポートをしていかなくなくてはならないと決意を新たにしている……〔12月6日〕

G. 教育推進基本計画の策定期間との関係

前章で述べたように、学力保障条例が議論されている時期に教育推進基本計画の策定が行われており、この点に関しても市議会で議論になっている。梅津市議と渡辺市議は、同計画で行われようとしていることをあえて条例によって定めることへの疑問を呈していた。

21 番（梅津則行議員） 次に、教育推進基本計画にかかわってお聞きします。

この計画案の中には、基礎学力の習得に関連して、生きる力を支える学力の向上の施策と目標を示されています。今回のこの条例案についてどう位置づけられているのか、お聞きしたいと思います。

また、この条例は、ただいまパブリックコメントをしている推進計画、この時期と大変ダブっています。条例提出の準備する段階において、この推進計画についてどのような議論をされ、どのような判断をされたのか、時期が重なることについてどんな見解をお持ちなのか、お示しをいただきたいと思います。〔12月5日〕

28 番（渡辺慶蔵議員） ……教育長を先頭に、校長会も、教師も、子どもたちの学力を初め教育の向上に全力でこの間取り組んできたと思っていますし、さらには従来よりも踏み込んだ新たな教育推進計画を、今策定中でありますけども、今回の議会に示されました。子どもたちのさらなる教育向上に、これからさらに5年間かけて取り組もうとしている、そういったやさきに、なぜこのような条例が一方で必要なのかなという疑問であります。

（中略）何で12月議会に固執するの（中略）今議会に新たな推進計画が配布されたばかりですし、（中略）真剣になって議論してつくったこの計画です。そういう意味ではそういった委員の皆さんに、ある意味では大変失礼な態度かなというふうに感じております……〔12月6日〕

これらの質問に対し、月田市議は以下のように答弁を行った。

14 番（月田光明議員） ……釧路市教育推進基本計画素案における現状の認識に、学ぶ意欲や基礎学

力の低下が上げられており、これを受ける形で、施策の体系における基本方針1、確かな学力の確立の基本方策、（中略）が記載されておりまして、基礎学力保障はこの部分に深く関連すると認識をしているところであります。（中略）

当市における基礎学力の習得に関して現状のように大きな課題があると認められた場合には、やはり同計画のあるなしに関係なく本条例案を提案していただろう（中略）本条例案の趣旨は、あくまで現状に対する危機感を共有し、地域挙げて子どもたちの基礎学力の習得に責任を感じて、みんなで努力しようということ（中略）本条例案の趣旨と同計画の目指す方向性とは一致する限り、互いの整合性は基本的にとれている……〔12月5日〕

14 番（月田光明議員） ……仮に私たち議連が、この策定委員会⁽⁴⁴⁾の皆様が策定する基本推進計画と違う計画をつくったり、また私たちの本条例案の趣旨、またその精神が、この計画策定委員会が策定中の計画案と向かっている方向が全く違ったり、大きな乖離があったりということであれば、策定委員会の皆さんに対しての私たちの議会としての進め方として、そこに一定の問題があるかと思えますけれども（中略）その精神、向かう方向性においては一致をしている（中略）

教育基本法第17条の第2項では、国が定める教育振興基本計画を参酌した上で、その地域の実情に応じた基本的な計画を定めると、こういう規定に基づいてのこのたびの基本計画の策定ということになったと思います（中略）第2章には、今後10年間を通じて目指すべき教育の姿において、まず最初に規定されている目標は、義務教育修了までに全ての子どもに自立して社会で生きていく基礎を育てる、このように明記されているのであります。しかし、残念ながら（中略）小中学校において本来修了していなくてはいけない基礎学力の習得、その課題が後回しにされてきたという状況を打開しなくてはならない、こういう動機のもとに本条例案の議論に入った（中略）

同基本計画とこの本条例案とは車の両輪となって、本市における基礎学力の向上が図られ……〔12月6日〕

このように月田市議は、教育推進基本計画との整合性を主張し、時期について問題はないとの認識を示した。

H. 小括

本章では、市議会議事録から、学力保障条例に関する6つの論点について分析した。学力保障条例は、前章に示した釧路市における学力の状況や諸団体の動きを背景として議会に提出されたが、議論の中でも漠然とした「学力向上」については意見の一致がみられるものの、内容面については賛否が分かれていたことが明らかになった。

IV. 学力保障条例制定の経緯

A. 基礎学力問題議員連盟と釧路の教育を考える会

釧路市の学力保障条例制定に至る背景として、2007年度に始まった全国学力テストの結果が重大なことであり、受けとめられていたことが、月田市議のインタビューからもうかがえた。釧路市の小学校6年生、中学校3年生の同テストの結果はともに4年連続で、都道府県別順位で40位程度に低迷している北海道の平均をさらに下回っていた。さらに、より詳細に結果を分析すると、低学力層が年々拡大しており、学力の「二極化」の進行も認められた。こうした事態を受けて、2011年6月、月田市議らが中心となり、「基礎学力問題議員連盟」（以下、「議連」）が組織された。議連は、いろいろな角度から釧路市の子どもたちの教育現状についての話を聞くことを目的に講師を招いて勉強会を開始した。

たとえば、釧路工業高等専門学校の副校長から、新入生の授業では中学校教科書の復習から始めなくてはならないことや、200人の入学者のうち授業についていけずに卒業までに50人程度が退学していることなどを聞いた。また、他の講師からは、問題文中の漢字が読めないために自動車運転免許の学科試験に合格できない高校3年生がいることや、漢字がわからないために領収書を書けずコンビニエンスストアでのアルバイトに支障を来している高校生話を聞いた。こうしたエピソードを聞くなかで、議連の市議らは相当数の子どもたちが「小学校、中学校段階で本来身につけておくべき基礎的な力」（月田市議）を身につけていない

という認識を共有するようになった。そこで、市議会の本会議や委員会で釧路市の子どもたちの学力問題について問い質したが、教育委員会の答弁との間にずれを感じたという。

月田市議：ですから、そういうことを勉強会を通じていろんな方からの話聞くなかで、まず議連のメンバーとしては相当きついと、釧路の子どもたちの特に下位層。どんどん膨らんでいるこの子たちのレベルは相当厳しいということについて認識がやっぱりみんな近くなってきて、これをどうしようかと。それぞれ条例、去年うちが提案するまで、一昨年6月に立ち上げましたから、1年4カ月、半年ぐらいはずっと議論をしていたんですけども、それぞれの議員が自分なりに本会議で質問したり委員会で質問したり、自分がそこで学んだことや自分で感じたことを議員さんが質すということは、ずっともうやって来たんですけども、自分たちがそういう勉強会を通じたり、自分が議連の勉強会以外にも個人の問題意識でいろんな人と会って話して聞いてみたりする。実際は、自分がだんだん見えてきた現状と実際の質疑応答の中で、教育委員会の答弁と相当ずれを感じるようになってきたんです。あんまり教育委員会、危機感持っていないなと。

筆者：ずれは危機感の問題ですか。

月田市議：ええ、そうですね。持っていない。相変わらず知徳体のバランスが大事ですみたいな、何かそれみたいなのがあるところ、いや、ちょっと相当一般社会のこの問題のいろんなところから聞こえて来る現実と教育委員会の皆さんが答弁でおっしゃる内容とちょっと違うと。これでは教育委員会どうなんだとか、この問題どうするんだというふうに言っても、これはもう事態は変わらないんじゃないかと、大きくは。

教育委員会は、相当数の子どもたちが基礎学力を身につけていないという問題を直視せず、相変わらず知徳体のバランスが大事だと言っている。月田市議は、そのように危機感を欠いた教育委員会に対応を求めている。「事態は変わらないんじゃないか」と思ったという。

このような「教育委員会、危機感持っていない」という教育委員会に任せてはおけないとの思いから、月

田市議らが自ら条例案を提出することにしたことがうかがえる。ただし、月田市議自身は、勉強会を始める前から個人的に条例を作ることを考えていた。2011年6月に議連を組織する以前の2010年に「釧路の教育を考える会」（以下、「考える会」）を立ち上げ、釧路の子どもたちの教育に関わる活動を開始していた。この会には、元釧路市教育長で地元企業の取締役であるが角田憲治氏が会長となり、塾の講師、小学校の現職教員、中学校の教頭、劇団代表、地元FM局のパーソナリティ、釧路市商工会議所青年部の会員、日本青年会議所の会員、弁護士など「多彩な人」25名程度が参加した。考える会は、月1回全体会議を開催し、教育に関わるテーマをとりあげて議論していた。

月田市議：そういう（既に考える会の活動が：筆者注）実はあったので（議連を：筆者注）立ち上げるときに、できれば任期中に何か成果を出したいと。この成果の1つ、この条例というものとがあると、私ははっきり申し上げて。ただ、その段階では、皆さんそんな認識していたわけではありませんので、議連としてそこを目指してスタートしたのではなく、まず現状どうなってるかから入ろうということから入ったんですけど、私個人的にはその段階でありましたが。しかし、勉強会を通じてやっていくなかで、みんなそれぞれどうもこのまま「教育委員会、しっかりしろ」なんて言うてもらっちゃあかないではないかというような認識にだいたいなってきました。

Ⅱで述べたように、2011年10月、考える会は釧路市と釧路市教育委員会、釧路教育局に宛てて『くしろ学力向上提言書2011』を提出した。その提言内容や学力の定義は、議連が市議会に提出した学力保障条例案の内容及び学力の定義とほぼ同じである。また、考える会のメンバーが中心となって、「子ども未来塾」と呼ばれる、コミュニティセンターを会場に子どもたちに体験活動や学習の機会を提供する取り組みや、公民館を使い、おとなが子どもと一緒に遊んだり、子どもに勉強を教える「寺子屋」という活動を行っている。月田市議によれば、このような地域活動は、学力保障条例における民間団体の責務に関する内容を先取りするものであり、条例が制定されたことで今後さらに広ま

っていくことが期待されるものである。以上のことから、学力保障条例の制定過程において、考える会と議連との密接な協働ないしは協力関係があったことがうかがえる。

さらに、学力保障条例の制定に至る経緯において、考える会は新聞社や放送局というローカルメディアへの働きかけを積極的に行っていた。その結果、釧路新聞社は「地域で育てる子どもたちの未来」を2012年の年間テーマとした。FM釧路も、2012年4月から「ストップ・ザ・学力低下」という15分から20分の番組を月一回放送した。これらの新聞記事やFM番組に考える会のメンバーが出演して、釧路の教育問題を論じたり、学力保障条例の解説を行った。月田市議は、市民の条例に対する受け止め方に関する筆者たちの質問に答えて、次のように述べていた。

月田市議：相当皆さんこういう情報に触れてるんだと思っはいるんですけども。だから、新聞であったり放送であったり、様々な媒体を通じてこういった条例の目指すべき方向や考え方がじわじわじわじわ浸透していくということですね。要は、これからが大事ですけど、できたあとですけれども。そういう意味では、議会の中でだけ議論し、条例をつくってできたのではなく、そこに至るまでにいろんなところが一緒に歩調を合わせてというか動いて来た。大変特徴的だと思います。

B. 学力保障条例と教育推進基本計画の関係

教育委員会は学力保障条例の制定にどのように関わっていたのだろうか。千葉教育長によれば、議員提案条例という形式であったため、市議会での議論に教育委員会の意見が反映される余地はほとんどなかった。ただし、提案前に条例案を見せられ、「どう思う」と聞かれたので、教育長として「おいしい部分があるよと指摘だけはさせていただいた（た）」という。

釧路市では、学力保障条例が提案される以前から、教育委員会が中心となって教育推進基本計画の策定が進められていた。そのタイミングの問題が市議会でも論点の一つとなっていた。月田市議はインタビューに応じて、教育推進基本計画が策定される前に学力保障条例を制定したことには意義があると述べた。

釧路市学力保障条例の研究（1）

月田市議：こういう教育を目指しますとか、こういうものを促進しますとか図りますとか、こういうような抽象的なところではなく、具体的に5年後には、今はこれをここまで押し上げますという計画になってますので、そういう意味では、条例の意図するところがそういった意味で反映されてるというふうに言えますし、そしてまた、この計画、5年計画ですけれども、毎年進捗状況についてきちっと公表するっていうことを条例で義務付けましたので、そういった意味では計画のつくりっぱなしではなく、数値に基づいて、やっぱりこれからきちっと検証できる、すなわち検証する、しなくちゃいけないということを条例で明確にしたっていう、これは意味があったんじゃないかなとは思ってます。

月田市議からすれば、目標にする数値が「まだ低い」という問題はあるが、学力保障条例における学力の定義を反映した形で、教育推進基本計画に「可能な限り数値的に立てられる目標は全部数値を入れました」という。

一方、千葉教育長によれば、学力保障条例が制定されたという事実を教育推進基本計画に書きこんだ以外、前者から後者への影響はほとんどなく、「目新しいこと一つもない」。学力保障条例は学力に特化したものだが、教育推進基本計画の内容は学力だけにとどまらないものであり、「通常やっている知徳体のバランスの中に学力っていうものも入って」いる。ただし、条例が教育推進基本計画とは異なる点として、学力の定義とテスト結果の公表がある。

千葉教育長：この議員提案条例ができて、書いてる中身は目新しいもの一つもないんです。あるとすれば定義だけです。学力の定義だけです。数値で評価できるだとか。・・・何を今さらみたいなものになってしまったんだろうねと僕は思ってるわけですけど、基本の根っこは、どうしても教育委員会だとか学校だけだとかっていうことではなくて、それぞれの立場で保護者も地域の皆さんも連携して取り組んでいる。これって教育の基本、基本ですよ、今。・・・学力テストもそうなんですが、学校別に公表してはならないとかっていうふうに決まっているのを公表しろとか言われても、それはできません

とか。

釧路市では、北海道で実施している学力テストの結果について、標準学力に到達している児童・生徒の割合まで公表している。それほど詳しく結果を公表している市町村は他にないという。また、児童・生徒の家庭にも「市内の何百人中何位ですって、わかるようにまでして返している。」

千葉教育長：全道の学力テストの結果につきましても、うちの内容で公表しているとはどこの市町村もやってないんです。・・・今年、去年からかな、そうだね。学力到達度調査っていう、テストっていうのが登場しまして、3年生から中学2年生まで。6年生と中学校3年生は全国学力テストがありますので。学年別に、要は標準学力に到達してる子ってどれだけいるかっていう、それを全部オープンに出してるんだけど、足りないんでしょうね、それでも。

筆者：それは市全体のデータ。

千葉教育長：そう。学校別のは、基本的には僕らとしては、保護者が必要とする情報ではないのではないでしょうか。どうしてほかの人がそれを欲しがるとでしょうか。あんまり言っちゃうと個人の情報がどんどんどんどん出てしまう怖れがあるのと、もう一つは、同じ市内の学校においても少人数の学校もあるんです。その学年は1人とか。そうしたら、出ちゃうじゃないですか。だから、学校別公表というのは、そういう公表の仕方ってないでしょう。するんであれば全部一律でしょっていう形になりますから。

千葉教育長から見れば、学力保障条例の内容は、釧路市の教育関係者が当然行わなければならないことの「寄せ集め」に過ぎない。そのため、条例提案者の真のねらいは、学力テスト結果の公開にあると受け止められている。

千葉教育長：私たちとしては、大きな変化はない・・・ただ、議会の議論の中でもあったのが、数値を公表するということにどうも最後は行き着くんじゃないかということが見え隠れしてるから、そ

こだけみんなが神経をとがらせてるだけなんです。

このように、千葉教育長が学校別のテスト結果公開に対して慎重な態度をとる一つの理由として、鉚路市内に存在する経済格差がある。そこで教育委員会としては、テスト結果を公開して『あの地域が』になっちゃうのは避けるべきであり、その代わりに様々な手段を講じて、そうした地域の教育に対する支援に注力すべきであるということになるのである。

千葉教育長：所得が低いところの学校というのは、やはりいろんな意味で影響が大きい、あるねと、学力の差についても。こういうことなんです。だから、・・・格差ってあります。僕らからすれば、教育委員会は本来どこにあって子どもたちは等しく教育を受けて同じような学力をつけてもらうということが基本なんだから、そういってもそのためにじゃあ何をすべきかというときには、当然そこに対する手立てを講じてあげなきゃならないです。先生を増やしてあげるだとか、またはバックアップをもっと入れるだとか、いろんな意味で充実してやるだとか、ということも含めてこの計画書（教育推進基本計画：筆者注）の中に網羅したんだけど、だからこの計画はどうだこうだって新たな条例が言われても、この計画を推進すればこの条例の学力以外のことは、ほとんどできるし、たぶん黙っててもやっていくんじゃないのと思ってる。

C. 学力保障条例制定の経緯に見られた特徴

以上のような鉚路市の学力保障条例の制定経緯には、いくつかの注目すべき点が見られた。まず、全国学力テストの結果、明らかになった市内児童・生徒の低学力に強い危機意識を抱いた市議が議連を結成し、学力保障条例案を準備したことである。さらに、その議連結成以前から活動を開始していた教育を考える会という市民団体の影響が大きいことも明らかになった。議連と教育を考える会の両方において月田市議がキーパーソンとしての役割を担ったり、議連の実施した勉強会に教育を考える会のメンバーを講師として招くなど、両者は人的なつながりを有しており、学力保障条例の制定に向けて、協力関係にあったと推察される。また、学力保障条例の制定に至る経緯において、新聞社や

FM放送局という地元メディアを積極的に巻き込んだ取り組みが見られたことにも注目しておきたい。

次に、学力保障条例が議員提案によるものであったこともあり、教育委員会の条例制定過程への関与は限定的であった。条例を提案した市議たちにのなかには、鉚路市の子どもの低学力問題をめぐって、教育委員会の姿勢への不信が明らかに見られた。また、議連が提案した条例案に関する、教育委員会との協議が十分に行われなかったため、条例の目的と内容に関する共通理解が得られたとは言えない。市議会における条例審議で中心的な論点になっていた、学力の定義とテスト結果の公表に関して、少なくとも千葉教育長は批判的な意見を有している。学力保障条例と教育振興基本計画の関係についても、月田市議と千葉教育長の理解には齟齬が見られることから、今後、両者が実施されるにあたって種々の問題を生じさせる可能性を孕んでいると言えよう。

V. おわりに

「はじめに」で述べたように、本研究の目的は、鉚路市の学力保障条例を事例として、①全国学力テストが地方自治体の教育政策に与えたインパクトと、②全国学力テスト実施後の教育政策過程におけるアクターの関与の在り方の変容について考察を行うことにある。本稿では、いずれの目的についても、不十分な考察しか示せなかったが、全国でも珍しいとされる学力保障条例の内容上の論点を示すとともに、全国学力テストの結果、子どもたちの低学力問題が明らかになった鉚路市における市議、市民団体、教育委員会（教育長）それぞれの問題への対応の一端を描くことはできたのではないかと考える。

本研究では、今後も関係者へのインタビュー調査を継続的に行い、学力保障条例制定に至った背景と過程の分析を深めるとともに、今後の実施過程にも注目していく予定である。なお、本論文の執筆分担は、以下のとおりである。

IとII、竹森香以。III、八木真也。IVとV、勝野正章。

VI. 資料：釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進に関する条例

釧路市条例第1号

釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進に関する条例

教育は、限りない可能性を持って生まれてきたすべての子どもたちに対して、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。そして、その教育の土台となるのは家庭教育や幼児期の教育であり、これらにおける保護者の責務は極めて重大である。

しかしながら、各家庭における教育力や環境の違いは厳然と存在しており、それらをどのように克服し、知・徳・体のバランスが取れた教育を推進するかについては、釧路市にあっては、今や避けては通れない大きな課題となっている。

また、教育は、次代を担うすべての子どもたちが学ぶ力と学ぶ意欲を持ち、それぞれの個性を十分に発揮しながら、尊くかけがえのない人生を切り拓(ひら)いていくために行われるべきものであり、とりわけ基礎学力の習得が重要である。

私たち釧路市民は、釧路の地に生まれ、釧路で育ち、そして釧路を支える子どもたちが、釧路の産業や文化その他の伝統を継承するとともに、更なる発展の主体者に成長することを願っている。

そして、私たちは、その願いを自らの責任と課し、釧路の宝であるすべての子どもたちに等しく基礎学力の習得を保障するという決意の下、その実現に向けた新たな一歩を踏み出さなければならない。

ここに、釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進について、基本理念を明らかにしてその方向性を示し、関連する施策を総合的かつ計画的に推進するため、この条例を制定する。

(目的)

第1条 この条例は、釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進について、その基本理念を定めるとともに、市長、教育委員会、小学校及び中学校、議会、保護者並びに地域の団体等の責務及び役割を明らかにすることにより、基礎学力の習得の保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進し、もって釧路市の子どもたちに国家及び社会の形成者として必要な資質を備えるために不可欠な基礎学力を身に付けさせることを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 基礎学力 子どもたちが、その心身の発達の段階に応じて学習により身に付けるべき基礎的な能力のうち、義務教育の課程を通じて習得すべき読む能力、書く能力及び計算する能力に係る知識及び技能であって、その向上又は低下の傾向を客観的な数値指標によって把握できるものをいう。
- (2) 児童・生徒 釧路市内に居住する義務教育の課程にある者をいう。
- (3) 地域の団体等 釧路市内で活動している町内会、企業、高等教育機関、サークルその他の団体及び地域住民をいう。

(基本理念)

第3条 子どもたちが学ぶ力と意欲を持ち、人格の完成を図りながら、国家及び社会の形成者として必要な資質を備えていくためには、基礎学力の習得が欠くことのできないものであることにかんがみ、市長、教育委員会、小学校及び中学校、議会、保護者並びに地域の団体等がそれぞれの役割を果たし、かつ、相互に連携協力すること

によって、基礎学力の習得を保障するための教育を推進しなければならない。

- 2 前項の規定による教育の推進に当たっては、知・徳・体のバランスに十分に配慮するとともに、子どもたちが郷土を愛する人格と知識を身に付け、かつ、次代の地域を担うことを意識した教育の実施に留意しなければならない。

(市長の責務)

第4条 市長は、教育委員会並びに小学校及び中学校が児童・生徒に等しく基礎学力を習得させる上で必要な施策を遂行できるよう、次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- (1) 第1条の目的を達成するため、適切な人材の配置など、教育委員会の機能強化に最大限の協力をする。
- (2) 児童・生徒の基礎学力の習得のために行う教育委員会の事業に必要な財政上の措置を講ずる。
- (3) 児童・生徒の生活等に係る部局において、基礎学力の習得に資する取組を積極的に行うよう十分な配慮をすること。

(教育委員会の責務)

第5条 教育委員会は、児童・生徒に等しく基礎学力を習得させるための基盤整備及び環境づくりに重大な責務を有するものであって、その責務を遂行するため、次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- (1) 基礎学力の習得に関する施策及び具体的な取組（以下この条及び次条において「施策及び取組」という。）を定めた教育の推進に関する計画（教育基本法（平成18年法律第120号）第17条第2項に規定する計画という。以下「教育推進計画」という。）を策定し、及びこれを着実に推進し、並びに教育推進計画に定めた施策及び取組の目標についてはその達成のために全力を尽くす。
- (2) 教育推進計画に定める施策及び取組ごとにその進行状況を毎年度公表すること。
- (3) 基礎学力の習得に支援を要すると認められる児童・生徒に対する個別指導の拡充のために必要な教員及び教員に準ずる人材の確保及び配置について十分な配慮をすること。
- (4) 基礎学力の習得を進めるために市民各層の意見、要望等について聴く機会を多様に設ける。
- (5) 基礎学力の習得に支援を要すると認められる児童・生徒を対象とするボランティア活動に対して必要な支援を行う。

(市立の小学校及び中学校の責務)

第6条 市立の小学校及び中学校においては、義務教育が児童・生徒一人一人の有する能力を伸ばしつつ、社会において自立的に生きる基礎を培い、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的に行われるものであることに留意し、次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- (1) 児童・生徒に等しく基礎学力の習得を保障するため、不断に授業の改善を図るとともに、授業の進度については保護者に対して、適宜、説明すること。
- (2) 基礎学力の習得度の計測においては、それによって得られた習得状況及び課題等の情報を、適宜、保護者及び学校運営協議会に報告するとともに、学校ホームページへの掲載等により広く市民に公表すること。
- (3) 基礎学力の習得に支援を要すると認められる児童・生徒に対して、適切に補充的な学習機会を設ける。
- (4) 教育推進計画に定める施策及び取組の目標その他の教育委員会が定める目標を学校内において共有し、その達成のために必要な取組を行う。

(議会の責務)

第7条 議会は、基礎学力の習得を保障するための教育が効果的に推進されるよう、次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

- (1) 市が行う基礎学力の習得の保障に関する施策及び取組の実施状況の監視及び評価を行う。
- (2) 基礎学力の習得に関する調査及び研究を行い、教育委員会に対して適切な助言、提言等を行う。
- (3) 家庭における教育力及び環境の違いを解消するために必要な施策について、市長と協働しながら推進すること。

釧路市学力保障条例の研究（1）

（保護者の責務）

第8条 父母その他の保護者は、子どもの教育について第一義的責任を有するものであって、家庭が子どもの健やかな育ちの基盤及びすべての教育の出発点であることに留意し、子どもに基礎学力を習得させるために、次に掲げる責務を果たすよう努めなければならない。

- (1) 家庭における学習の習慣化及び学習時間の十分な確保並びにそのための環境づくりを行うこと。
- (2) 子どもの望ましい食習慣の形成を図るとともに、子どもと共に考え、行動しながら、基本的な生活習慣を確立すること。
- (3) 教育委員会並びに小学校及び中学校から協力を要請される事項について、保護者の自主的な判断に基づき取り組むこと。

（地域の団体等の役割）

第9条 地域の団体等は、子どもたちを地域社会の一員として育てる重要な役割があることに留意し、子どもたちが安心して教育を受けられるよう見守るとともに、小学校及び中学校の教育活動を支援するほか、子どもたちへの社会体験の場の提供その他社会性を養うための活動等を積極的に推進するよう努めなければならない。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

平成24年12月5日提出

| | | | | |
|---------|---|---|---|---|
| 釧路市議会議員 | 月 | 田 | 光 | 明 |
| 同 | 松 | 永 | 征 | 明 |
| 同 | 高 | 橋 | 一 | 彦 |
| 同 | 続 | 木 | 敏 | 博 |
| 同 | 鶴 | 間 | 秀 | 典 |
| 同 | 秋 | 田 | 慎 | 一 |
| 同 | 三 | 木 | | 均 |
| 同 | 金 | 安 | 潤 | 子 |
| 同 | 森 | | | 豊 |
| 同 | 山 | 口 | 光 | 信 |

（説明）

釧路市の子どもたちに基礎学力の習得を保障するための教育の推進について、その基本理念を定めるとともに、市長、教育委員会、小学校及び中学校、議会、保護者並びに地域の団体等の責務及び役割を明らかにすることにより、基礎学力の習得の保障に関する施策を総合的かつ計画的に推進いたしたく、本案を提出するものである。

注

(1) 釧路市議会「平成24年第6回釧路市議会12月定例会議決結果表」

<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000036543.pdf>

(アクセス日: 2013年6月11日)

(2) 『朝日新聞』2012年10月31日朝刊

(3) 釧路市教育委員会『平成24年度 全国学力・学習状況調査の結果について』,

2012<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000036335.pdf>

(アクセス日: 2013年6月17日)

(4) Ibid., p.2

(5) 志水宏吉『全国学力テスト—その功罪を問う』岩波書店, 2009

(6) Ibid.

(7) 中央教育審議会『新しい時代の義務教育を創造する(答申)』, 2005

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm

(アクセス日: 2013年6月17日)

(8) 志水, Ibid.

(9) 志水宏吉・高田一宏編著『学力政策の比較社会学【国内編】—全国学力テストは都道府県に何をもちましたか』明石書店, 2012

(10) Ibid., p.14

(11) Ibid., p.14

(12) Ibid., p.33

(13) 本節の内容は、文部科学省ホームページ「全国学力・学習状況調査の概要」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/07032809.htm

(アクセス日: 2013年6月16日)に拠っている

(14) 北海道教育委員会『全国学力・学習状況調査 北海道版 結果報告書(合算)~学校・家庭・地域が一体となった教育活動の充実に向けて~』『結果のポイント』, 2012, p.1

http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/gky/gks/h2411/02kekkannopoint_h2411.pdf

(アクセス日: 2013年7月28日)

(15) 北海道教育委員会『全国学力・学習状況調査 北海道版 結果報告書(合算)~学校・家庭・地域が一体となった教育活動の充実に向けて~』『表紙・はじめに・目次』, 2012, p.2

http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/gky/gks/h2411/01hyousi_h2411.pdf

(アクセス日: 2013年7月27日)

(16) Ibid., p.2

(17) Ibid., p.2

(18) Ibid., p.2

(19) この目標について、北海道教育委員会は以下のよう

に述べている。
「全国平均」という目標については誤解も多く見られるため「平均点を上げることそのもの」が目的ではないことを改めて強調しておかなければなりません。全国学力・学習状況調査の問題の正答率が低いということは、「習得することが望ましい」と国が判断した個別の学習内容が他県の子どもたちと比べて身に付いていないという「事実」を我々教育関係者に突きつけるものであります。この「事実」と真摯に向き合い、あらゆる取組を改善し、子どもたち一人ひとりに「社会で自立して生きていくために必要な最低限の学力」を保障しなければなりません。各学校が、先進事例を十分踏まえ、家庭・地域と連携を深めながら、基礎・基本の確実な定着に効果がある指導を着実に積み重ねていけば、結果として学力は全国平均を上回るであろうと考えております。(Ibid., p.2)

(20) 釧路市ホームページ「住民基本台帳人口

<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/toukei/jinkou/0001.html>

(アクセス日: 2013年6月15日)

(21) 釧路市ホームページ「釧路市のあらまし」

<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/gaiyou/aramashi/syoutkai/1001.html>

(アクセス日: 2013年6月15日)

(22) 釧路市教育委員会, Ibid.

(23) 釧路市教育委員会『平成24年度 釧路市標準学力検査の結果について』, 2012

<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000032286.pdf> (アクセス日: 2013年6月17日)

(24) 釧路市ホームページ「釧路市標準学力検査」

http://www.city.kushiro.lg.jp/kyouiku/kyouiku/kyouikuiinkai/k_shisaku/0001.html

(アクセス日: 2013年6月17日)

(25) 釧路市教育委員会(2012), Ibid.

(26) 釧路市教育委員会『釧路市教育推進計画 平成25~29年度』, 2008

<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000038551.pdf> (アクセス日: 2013年6月17日)

(27) 千葉誠一「未来を担う子どもたちの豊かな学びと健やかな成長を願って」(Ibid., ページ番号なし)

(28) C-PEC 釧路教育活性化会議 ホームページ

<http://www.kitamon.com/cpek/cpek.shtml>

釧路市学力保障条例の研究 (1)

- (アクセス日: 2013 年 6 月 26 日)
- (29) 同上
- (30) 『釧路新聞』2010 年 3 月 15 日
- (31) 『釧路新聞』2010 年 3 月 22 日
- (32) 『釧路新聞』2011 年 11 月 10 日
- (33) 『釧路新聞』2011 年 10 月 14 日
- (34) 『読売新聞』2011 年 12 月 9 日
- (35) 『釧路新聞』2011 年 10 月 14 日
- (36) 釧路の教育を考える会『くしろ学力向上提言書 2011』, 2011
<http://koulutus.yu-yake.com/>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 26 日)
- (37) 『釧路新聞』2011 年 6 月 29 日
- (38) 平成 24 年 12 月 5 日～14 日開会。
- (39) 釧路市議会 議事録検索ページより
<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?USR=hokkuss&PWD=&A=frameNittei&XM=0000000000000000&L=1&S=15&D=-1&Y=%95%BD%90%AC25%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O=-1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=117&N=565&W1=&W2=&W3=&W4=&DU=0&WDT=1> (アクセス日: 2013 年 6 月 27 日)
- (40) 条例採択時の態度は、賛成: 月田市議、反対: 梅津市議、宮田市議、石川市議、村上市議、渡辺市議、である。
- (41) 学力保障条例第二条(1)の基礎学力の定義、を指す。
- (42) とともに宮田市議 (12 月 5 日) の発言。
- (43) 12 月 5 日の市議会で宮田市議が「教育の自由を保障し、法律によっても教育に権力的介入を禁止している憲法と教育基本法に反するのではないか」と述べている。
- (44) 釧路市教育推進基本計画策定委員会。校長・教頭・有識者・地域住民など 21 名で構成されている。
- ＝1&P1=&P2=&P3=&P=1&K=117&N=565&W1=&W2=&W3=&W4=&DU=0&WDT=1
 (アクセス日: 2013 年 6 月 27 日)
- 釧路市教育委員会『平成 24 年度 全国学力・学習状況調査の結果について』、2012
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000036335.pdf>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 17 日)
- 釧路市教育委員会『平成 24 年度 釧路市標準学力検査の結果について』、2012
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000032286.pdf>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 17 日)
- 釧路市教育委員会『釧路市教育推進計画 平成 25～29 年度』、2008
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000038551.pdf>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 17 日)
- 釧路市ホームページ「釧路市標準学力検査」
http://www.city.kushiro.lg.jp/kyouiku/kyouiku/kyouikuiinkai/k_shisaku/0001.html
 (アクセス日: 2013 年 6 月 17 日)
- 釧路市ホームページ「住民基本台帳人口」
<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/toukei/jinkou/0001.html>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 15 日)
- 釧路市ホームページ「釧路市のあらまし」
<http://www.city.kushiro.lg.jp/shisei/gaiyou/aramashi/syokukai/1001.html>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 15 日)
- 釧路の教育を考える会『くしろ学力向上提言書 2011』, 2011
<http://koulutus.yu-yake.com/>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 26 日)
- 『釧路新聞』2010 年 3 月 15 日
- 『釧路新聞』2010 年 3 月 22 日
- 『釧路新聞』2011 年 6 月 29 日
- 『釧路新聞』2011 年 10 月 14 日
- 『釧路新聞』2011 年 11 月 10 日
- 志水宏吉『全国学力テストその功罪を問う』岩波書店、2009
- 志水宏吉・高田一宏編著『学力政策の比較社会学【国内編】—全国学力テストは都道府県に何をもたらしたか』明石書店、2012
- 千葉誠一「未来を担う子どもたちの豊かな学びと健やかな成長を願って」(Ibid、ページ番号なし)
- 中央教育審議会『新しい時代の義務教育を創造する(答申)』、2005
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05102601.htm
 (アクセス日: 2013 年 6 月 17 日)

参考文献

- 『朝日新聞』2012 年 10 月 31 日朝刊
- 釧路市議会「平成 24 年第 6 回釧路市議会 12 月定例会議決結果表」
<http://www.city.kushiro.lg.jp/common/000036543.pdf>
 (アクセス日: 2013 年 6 月 11 日)
- 釧路市議会 議事録検索ページ
<http://www.kaigiroku.net/kensaku/cgi-bin/WWWframeNittei.exe?USR=hokkuss&PWD=&A=frameNittei&XM=0000000000000000&L=1&S=15&D=-1&Y=%95%BD%90%AC25%94%4e&B=-1&T=-1&T0=-1&O>

北海道教育委員会『全国学力・学習状況調査 北海道版 結果報告書(合算)～学校・家庭・地域が一体となった教育活動の充実に向けて～』「結果のポイント」、2012、p.1

http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/gky/gks/h2411/02kekkanopoint_h2411.pdf

(アクセス日: 2013年7月28日)

北海道教育委員会『全国学力・学習状況調査 北海道版 結果報告書(合算)～学校・家庭・地域が一体となった教育活動の充実に向けて～』「表紙・はじめに・目次」、2012、p.2

http://www.dokyoi.pref.hokkaido.lg.jp/hk/gky/gks/h2411/01hyousi_h2411.pdf

(アクセス日: 2013年7月27日)

文部科学省ホームページ「全国学力・学習状況調査の概要」

http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakuryoku-chousa/zenkoku/07032809.htm

(アクセス日: 2013年6月16日)

『読売新聞』2011年12月9日

C-PEC 釧路教育活性化会議 ホームページ

<http://www.kitamon.com/cpek/cpek.shtml> (アクセス日: 2013年6月26日)