

小・中学校の適正配置についての考え方に関連する これまでの主な意見等（参考）

1．現在、適正配置を検討する背景・意義をどのように考えるか。

公立小・中学校の設置主体は市町村であり、適正配置の進め方については、最終的には市町村教育委員会が教育的な観点から判断をしなければならないものである。中央教育審議会は、教育的な観点から、適正配置を進める際に考慮すべき要素や留意点等を検討することが必要。

現在における適正配置の在り方については、今後、少子化がさらに急激に進むことが予想される中で、子どもが「生きる力」を培うことができる学校教育を保障する観点から検討することが必要。

児童生徒の急増期に建てられた施設が老朽化を迎えていたり、交通環境の整備、市町村合併が進むなど、学校の適正配置について中央教育審議会在が答申を行った昭和31年当時とは、学校を取り巻く状況が変わってきている。

校舎の耐震化に合わせて学習環境の改善も取り組むため、集中的な財政投資を行って適正配置を進めようとしている例もある。

合併成立後の新しいまちづくりの動きの一環として学校の適正配置を検討する動きもある。

全国の教育長の意識調査では、小・中学校の規模縮小への対応策について、「困難はあっても小中学校の適正規模の維持を基本として統合方策を検討する」という回答が約4割弱である。

（第2回作業部会 葉養国立教育政策研究所部長説明資料より）

市町村としては様々な事情の中で、地域のしがらみや財政問題の中で身動きがとれなくなっているところがある。そのような市町村に対し、都道府県教育委員会が、当該都道府県の事情を踏まえた適正配置の指針等を示したりすることが、適正配置を進めようとする後押しとなるのではないかと。

国は、ナショナルミニマムとしての義務教育の質の維持や、より高い質を保証する観点から、学校の適正配置についての考え方を示すことにより、都道府県や市町村における検討を進めやすくすることが必要である。

2. 適正規模・通学に関する現在の標準についてどのように考えるか。

(1) 学校の規模の標準について

< 現在の基準について >

現在の規定は、小・中学校ともに12学級以上18学級以下を標準とし、地域の実態その他により特別の事情があるときは、この限りではないとされている。(学校教育法施行規則)

全国の教育長の意識調査では、学校規模の標準について現在の標準が適正であると考えている割合が約半数。都市部と郡部で学校規模の標準を分けて設けるべきだと考えている割合が約4分の1である。

(第2回作業部会 葉養国立教育政策研究所部長説明資料より)

適正規模の判断理由については、小学校では「クラス替えのできる規模」「運動会や学芸会等である程度の活性化が図れる規模」、中学校では、「主要教科について各学年それぞれの担任教員を用意できる規模」「部活動やクラブ活動等の種目数を一定数維持できる規模」という回答が多い。

(第2回作業部会 葉養国立教育政策研究所部長説明資料より)

都道府県・市町村によっては、適正配置の検討に当たり、地域の実態に鑑み、国が定める標準と異なる標準(例：12学級以上24学級未満、9学級以上18学級未満など)を設定している場合もある。

(横浜市、和歌山県ヒアリングより)

小・中学校の適正配置に際して、標準規模とは別に、一学年の学級数や人数、連続する学年の人数の下限など、小・中学校の適正配置を見直す具体的な基準を定めている自治体もある。

(東京都北区、横浜市ヒアリングより)

各地域によって様々な状況があるので、事例やデータに基づいて、客観的に検討することが必要。

< 基準の考え方 >

一定の規模があることにより、子どもが集団の中で、多様な考えに触れ、認め合い、協力し合い、切磋琢磨することを通じて、一人一人の資質や能力をさらに伸ばしやすい。

各学年2学級とすると、人間関係に配慮したクラス編制ができる、習熟度別指導等多様な指導形態をとることができる、スポーツでクラスの対抗戦ができる、部活動がより多くの種目、多くの人数でできるため、生徒のモチベーションがあがるなどの利点がある。

教員配置に関しても、学年複数学級とすることで、教員同士が指導方法について協議ができるようになったり、組織的な校務分掌をすることもやりや

すくなる。教員が互いに切磋琢磨するために必要な教員数を確保するという観点は重要である。

特に中学校の場合は教科担任制であり、同じ教科を担当する教員を複数配置できると組織的な教科経営や、多様な指導方法の工夫がしやすくなる。

同一県内でも都市部、または、郡部の中でも中核的な町に人口が集中している実態があり、都市部と郡部を同様に考えることにはかなり無理があるのではないかという意見もある。

適正配置を考える際に、都市部か郡部かという二分法ではなく、個々の学校の置かれている地域の条件を整理していくべきではないか。

(2) 通学距離について

< 通学距離と通学時間 >

現在の規定では、通学距離については小学校でおおむね4 km以内、中学校でおおむね6 km以内であることが適正とされている。

(「義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令」)

通学できる地域を考える際には、交通機関の発達などにより、生活圏が拡大していることなども含めて考えるべき。

インフラの整備に伴い、バス、電車等により、通学距離が4 km、6 kmを超えても通学できる場合があるため、通学に関する基準について柔軟に考えることが必要。

現在の法令上では適正基準は距離で示されているが、通学と心身の負担に関する調査を統計学的に分析すると、時間で定めていくことの方が適当ではないか。

通学に関する基準については、時間と距離を併用するとともに、交通手段にも考慮した形で工夫していくということも考えられるのではないか。

< 通学距離等の児童・生徒への影響 >

小学校5年生の通学と心身の負担に関する調査によると、徒歩の場合、4 kmまでは特に顕著な問題はみられないが、4 kmを過ぎると少しストレスがかかってくる可能性がある。

(第2回作業部会 朝倉東京学芸大学教授説明資料より)

また、バスの場合、長時間通学でのストレスは確認されていないが、脳が活性化していないことも懸念され、学習に入っていくまでには、学校に到着後、体を動かす時間を設けるなどの工夫が必要ではないか。

(第2回作業部会 朝倉東京学芸大学教授説明資料より)

中学2年生の通学と心身の負担に関する調査によると、徒歩の場合、不明な部分もあるが、距離が長くなるにつれ、ストレスが増大してくる可能性が

ある。自転車の場合、6 kmを超えるとストレスを感じている生徒が増えるので、これを一つの目安として設定することも考えられる。バスの場合は小学校と同様の傾向である。

(第2回作業部会 朝倉東京学芸大学教授説明資料より)

単なる距離だけではなく、安全などの観点、地理的な事情や降雪などの気候についても考慮することが必要。

バス通学になると、部活動や放課後の教育活動が行いにくくなる、生活時間に影響が出ているなどの課題があることに留意が必要。

バス通学については、歩かなくなることによる体力低下の懸念への対応も必要。学校での活動内容の工夫をしたり、遊具や運動場の整備などの対策をとることも必要である。

統合によって、通学時間、通学距離が伸び、徒歩通学、バス通学のいずれについても安全面が課題になっている。

3 . 標準に満たない場合において、教育条件の向上を図る観点から、特に克服が求められる課題は何か。

統合等により適正配置を進めるに当たっては、標準規模に満たないことによる教育上の具体的なデメリットについて、どのように克服していくかという観点から検討すべきである。

子どものことを考えると、義務教育において、小規模校のデメリットに対して何ら対応しないことは問題である。

校長を対象とした調査では、小規模学校の問題点として、「良い意味での競い合いや切磋琢磨の機会が少ない」「組織的・機能的な子どもの集団づくりができていない」という回答が多い。

(第2回作業部会 葉養国立教育政策研究所部長説明資料より)

子どもが少人数であると、人間関係が固定化し、9年間その集団で過ごさなければならないことがある、高校に進学した際に急に大きな集団の中に入ることになり、その中で自分を発揮できないことがあるなどの問題もある。

児童・生徒数の減少で部活動やクラブ活動の数などが少なくなると、子どもが自分を発揮できる機会が少なくなるという見方もある。

学校の適正配置に関して都道府県・市町村が作成している計画等によると、小規模の学校では「集団の中で多様な考え方に触れる機会や学び合いの機会、切磋琢磨する機会が少なくなりやすい」「単学級で学級間の相互啓発がなされにくい」「グループ学習や習熟度別学習など多様な学習・指導形態を取りにくい」「男女比に偏りが生じやすい」などの指摘もある。

(第8回作業部会 資料3「学校規模によるメリット・デメリット(例)」)

特に、複式学級における指導効果は、教師の力量によるところが大きいいため、安定的に学習効果を維持できるのかを保護者が懸念しているという指摘もある。

教職員の配置という点では、規模が小さくなると教職員数が少なくなり、経験、教科、特性などのバランスのとれた配置が行いにくい。

特に、小規模の中学校では、各教科の免許状を有する教員を配置することが困難であり、免許外指導の解消が困難である。

小規模の学校では、子ども一人一人に目が行き届きやすいというメリットもある。しかし、こういったメリットについては、小規模校でなくても、少人数指導等により可能になる。一方で、人数が少ないことによりスポーツのチームが組めないなどのデメリットは、小規模校では解消が困難である。小規模のメリットを損なわず統合を進めることもできるのではないか。

4. 標準に満たない場合において、適正配置を進めることが困難であるとの状況として、どのような状況が考えられるか。その場合、どのように取り組むべきか。

(1) 適正配置を進めることが困難な状況とその対応

< 同一市町村内に一校しかない場合 >

同一市町村内に一つしか小学校・中学校がない場合には、統合対象となる学校がないことになる。

通学の関係で難しい場合もあるが、一部事務組合や事務委託等により、他の市町村内にある学校へ、市町村の境を越えて通学するということも考えられる。

小学校同士、中学校同士の統合ができない場合でも、小学校と中学校の「縦」の統合により、集団性、社会性を涵養する機会を確保することも一つの方法であると考えられる。

< 再開発等による人口変動が繰り返される可能性がある場合 >

主に都心部では、同じ市区内に、人口が急増している地域と急減している地域があることがある。また、再開発によるマンション建設や宅地造成により、一時的に子どもが急増した後、減少に転じるということもある。

学校の規模が大きくなった場合、分離新築によらず、近隣学校との通学区

域の変更によって適正規模化を図るという方法もある。

< 地理上・気象上、安定的に通学可能な範囲に他の学校がない場合 >

小規模化が進んでも、特に離島や山間部等の場合、他の学校と遠く離れている等の理由により、他の学校と統合できず、小規模のまま残らざるを得ない学校が必ずある。

豪雪地帯の場合、バス通学であっても通学が困難な場合もある。

統合後も標準規模に満たない場合や、統合を行った後に、またさらに少子化で児童・生徒数が減少する場合もあり、通学可能な範囲でこれ以上の統合が難しい場合もある。

統合が難しい地域では、小規模の学校をどのように支援していくかという仕組みについても考えることが必要。

< 通学距離・時間・負担感 >

保護者から、教育条件がさほど変わらないのに通学距離が長くなる、ということで統合に反対する意見が出た例もある。

地域によっては、4 km、6 kmといった補助の基準に満たない場合でも、通学路の安全確保などの観点からバス通学を望む声もある。

都市部の場合、保護者の感覚では2 km、3 kmでも長く感じるという地域もある。

< 統合に必要な施設、費用等が不足している場合 >

都市部においては、学校施設の収容規模による制約で統合が困難な場合があると考えられる。建築基準等の関係で、校舎の増築に制約がある場合もあり、一定規模以上への統合が困難な場合が考えられる。

既存の校舎を活用した統合の場合には費用面での負担は比較的小さいが、増改築を伴う場合には市町村の財政上の負担が大きい。

< 教育条件があまり変わらない場合 >

6 学級の小学校同士が統合しても学級数が6 学級のままである場合には、学級数以外の付加価値がないと、統合のメリットが見えにくい場合がある。

現時点で標準的な規模である学校や、デメリットが実感されていないような学校であっても、将来的に児童・生徒数の減少が不可避である場合には、先を見越した適正配置を検討すべきではないか。

統合により教育条件がよくなったと実感できるようにするためにも、市町村教育委員会は、統合後の学校に対して、統合したら後はすべて学校に任せてしまうのではなく、統合後の学校が、新しい目標を持って学校づくりができるよう、理念を持って学校に対する支援を行う必要がある。

統合してもなお標準規模に至らず、規模によるデメリットがある学校に対しても、市町村教育委員会が、教育環境の維持・向上の観点から学校を支援することが必要ではないか。

< 学校が持つ、地域の文化の拠点としての性格から、統合について地域の理解を得られていない場合 >

学校には、防災の拠点だったり、文化・スポーツの活動拠点だったり、様々な意味で地域の拠点である。

地域によっては、合併前の旧町村内のつながりが強く、旧町村内から学校がなくなるような統合への反対が強い場合がある。

保護者は子どもに適度な競争を経験させたい、多くの友人関係の中で育てたいという意向から統合に賛成しつつ、地域住民が、地域の中に学校を残してほしいという意向から統合に反対し、ずれを生じている場合もある。

小・中学校は地域の精神的支柱、文化施設の側面も持つが、小・中学校は義務教育のための施設であるから、適正配置を考えていく上で、最終的には、子どもの学習の場としての機能を高めていくという教育論で考えていかなければならない。

< 跡地利用 >

都市部等では、廃校となった学校の跡地の利用方法を決めることが大きな問題となる場合もある。

廃校となった施設をそのまま維持するだけでも年間数百万の予算がかかるという例もある。

学校がなくなることは、地域コミュニティに一定の「痛み」を与えるため、跡地利用を地域コミュニティのための施設としての役割を持つようなものとして活用するという観点から検討することが重要ではないか。

地域住民自らの取組で廃校施設の利活用を行っている地域もある。

統合による校舎の跡地利用について具体例を示していくことは、市町村教育委員会の役に立つのではないか。

(2) 特に取り組むべきこと

< 保護者や地域住民への説明 >

地域住民は学校の現状を目にする機会がなかなかない。地域の理解を得ていくために、学校が置かれている状況を保護者や地域住民にも十分に説明し、このまま小規模校のままにしておくことが、地域で子どもを育てていくということにプラスになるのかどうかということの問題提起することが重要であ

る。

市町村は、保護者や地域住民に対して、財政面の説明だけではなく、統合によってよりよい学校になる、夢のある学校づくりにつながっていくという道筋を見せることが必要。

保護者や地域が新設校に何を望むのか、十分に対話を行って要望を受け止め、新しい学校づくり、教育の目標づくりを行い、地域と学校が両輪で新しい学校をつくるような価値観の共有ができれば、再編統合が円滑になる。

< 統合できない小規模校への対応 >

標準規模に達しない学校のそれぞれの教育条件について、どのように支援し、改善していくかが重要である。

小規模の学校では、小規模校で機会が不足しがちな、社会性の涵養や、様々な体験を積ませるといった観点から、学校同士の交流活動を積極的に行うことにより、教育活動の充実を図っている例もある。

複式学級での指導の充実のため、教員養成大学と教育委員会が連携して、複式学級での指導を視野に入れたトレーニングを行うなど、教員養成段階での工夫を行っている例もある。

5 . 上記のほか、適正配置の検討に当たり留意すべきことは何か。

< 人事配置等 >

市町村の小中学校の教員の任命権者は都道府県教育委員会である。統合前と統合後の教員配置について、都道府県教育委員会と市町村教育委員会が連携して、新たな学校づくりを進めることができるような人事上の配慮を行うことが求められる。

小規模校の教員の中には大規模校での指導に慣れていない場合もあるため、統合後の人事配置に配慮が必要。

< 小学校と中学校の連携 >

適正規模については、小・中学校それぞれの規模を確保するための横の統合だけではなく、義務教育の9年間全体で一定の規模を確保する縦の統合という考え方もあり得る。

地域によっては、学校の統合によって小中一貫教育を推進しているところもあり、適正配置と小中一貫教育を併せて検討することも必要。

小中一貫教育という視点や、コミュニティ・スクールという視点も取り入れながら、学校の在り方というものを検討していくことが必要。

広域的な区域内の小学校・中学校間のネットワークを形成することにより、教育効果を補完していくという考え方もある。

統合や通学区域を再編する際、小学校と中学校の連携という点からは、同じ小学校の卒業生が同じ中学校へ進学できるよう、通学区域の設定を行うことも望ましい。

<大規模校の問題>

世界的な学校の規模についての検討をみると、教育的観点からは小さな学校が望ましいという見方もあり、大きな規模の学校の上限をどうするのかという視点もある。

大規模な学校については、学級数が多くなることにより、屋内運動場などの施設の効率的な使用に支障を生じてくることがある。

災害が起きた際の校舎からの避難に時間がかかる、屋内運動場に全校児童生徒が集まれないといったことが生じることがある点にも配慮が必要である。

新たに学校を設置する以外にも、学校の状況を丁寧に説明した上で通学区域を変更することにより、学校規模を調整するという方法もある。

<学級の規模>

少人数指導等を実施している現状を踏まえると、学校の規模を考える際には、学級の適正規模についても留意することが必要。

学級の人数を引き下げると、学級内で切磋琢磨する環境ができなかったり、学校行事が盛り上がらなかつたりする場合がある。活力のある学校をどう作っていくのかという考えから、一定程度の人数を確保していくことは必要。

<その他>

特に都市部において適正配置を考えるためには、私立学校の影響を考える必要がある。

子どもの数は減少しているが、特別な支援を必要とする子どもの数は過疎地域でも増えている。学校の適正配置を考えていく上で、特別支援学級の取扱いについても留意する必要がある。

統合を機に、コミュニティ・スクールとして地域住民が学校運営に関わる仕組みとすることも考えられるのではないかと。

過疎地域では高等学校の存続も問題となっており、小・中学校の配置、特に中学校と高等学校との連携という観点から、高等学校との関連にも留意する必要がある。