

学校の適正規模・適正配置等に関する基本的な考え方について

以下は、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引（平成 27 年 1 月 27 日 文部科学省）」より抜粋したものです。

●学校規模（学級数）の考え方について

学校教育法施行規則第 4 1 条（中学校は第 7 9 条で準用）によると小学校・中学校の学級数は、1 2 学級以上 1 8 学級以下を標準とする。

中学校においては、免許外指導をなくしたり、全ての授業で教科担任による学習指導を行ったりするためには、少なくとも 9 学級以上を確保することが望ましい。

●通学条件について

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第 4 条第 1 項第 2 号によると小学校はおおむね 4 k m 以内、中学校ではおおむね 6 k m 以内を基準とする。

（1）学校規模の適正化が課題となる背景

- 児童生徒が集団の中で、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伸ばしていくという学校の特質を踏まえ、小・中学校では一定の集団規模が確保されていることが望ましいものと考えられます。
- このため、国では昭和 3 1 年に中央教育審議会の答申を踏まえて、事務次官通達を発出した後、昭和 3 2 年に「学校統合の手引」を作成し、翌 3 3 年には小・中学校の学校規模（学級数）の標準を定めるなどして、地域の実情に応じた学校規模の適正化を推進してきました。また、一部に学校規模を重視する余り無理な学校統合も見られたことから、昭和 4 8 年に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めることや、小規模校の利点を踏まえ、総合的に判断した場合存置する方が好ましい場合もあることなどを通達しています。
- 各市町村（特別区を含む。以下同じ。）においては、こうした標準や通達、手引を参考としながら、それぞれの地域の実情に応じて、学校規模の適正化に係る検討を行ってきたところであり、全体として見れば 5 学級以下の小規模校は減少し、標準規模の学校は増加傾向にあります。

【少子化の進展等の状況変化】

- 他方、我が国全体の人口問題に視点を当てると、我が国は 2 0 0 8 年（平成 2 0 年）をピークに人口減少局面に入っているという状況が見てとれます。合計特殊出生率は低水準で推移しており、2 0 5 0 年（平成 6 2 年）には人口が 1

億人を割り込み、約9,700万人になるとの推計もあり、これに伴って人口の地域的な偏在が加速することが予測されています。

- また、年少（0～14歳）人口についても、1980年代初めの2,700万人規模から減少を続けており、2015年（平成27年）に1,500万人台に減少し、2046年（平成58年）には1,000万人台を割り込み、2060年（平成72年）にはおよそ791万人になることが推計されています。これらの背景の下、小・中学校が過度に小規模化したり教育条件への影響が出たりすることが懸念されています。

本章における人口推計は、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』（人口問題研究資料第327号 平成25年1月31日）に基づくものです。

- さらに、地域コミュニティの衰退、三世帯同居の減少、共働き世帯や一人親世帯の増加、世帯当たりの子供の数の減少といった様々な背景の中で、家庭や地域における子供の社会性育成機能が弱まっているため、学校が小規模であることに伴う課題が、かつてよりも一層顕在化しているとの指摘があります。

（2）学校規模の適正化に関する基本的な考え方

【教育的な観点】

- 学校規模の適正化を図る上では、第一に学校の果たす役割を再確認する必要があります。義務教育段階の学校は、児童生徒の能力を伸ばしつつ、社会的自立の基礎、国家・社会の形成者としての基本的資質を養うことを目的としています。このため、学校では、単に教科等の知識や技能を習得させるだけでなく、児童生徒が集団の中で、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思考力や表現力、判断力、問題解決能力などを育み、社会性や規範意識を身に付けさせることが重要になります。そうした教育を十全に行うためには、一定の規模の児童生徒集団が確保されていることや、経験年数、専門性、男女比等についてバランスのとれた教職員集団が配置されていることが望ましいものと考えられます。このようなことから、一定の学校規模を確保することが重要となります。
- 学校規模の適正化の検討は、様々な要素が絡む困難な課題ですが、飽くまでも児童生徒の教育条件の改善の観点を中心に据え、学校教育の目的や目標をより良く実現するために行うべきものです。各市町村においては、これからの時代

に求められる教育内容や指導方法の改善の方向性も十分勘案しつつ、現在の学級数や児童生徒数の下で、具体的にどのような教育上の課題があるかについて総合的な観点から分析を行い、保護者や地域住民と共通理解を図りながら、学校統合の適否について考える必要があります。

【地域コミュニティの核としての性格への配慮】

- 小・中学校は、児童生徒の教育のための施設であるだけでなく、各地域のコミュニティの核としての性格を有することが多く、防災、保育、地域の交流の場等、様々な機能を併せ持っています。また、学校教育は地域の未来の担い手である子供たちを育む営みでもあり、まちづくりの在り方と密接不可分であるという性格も持っています。
- このため、学校規模の適正化や適正配置の具体的な検討については、行政が一方的に進める性格のものでないことは言うまでもありません。各市町村においては、上記のような学校が持つ多様な機能にも留意し、学校教育の直接の受益者である児童生徒の保護者や将来の受益者である就学前の子供の保護者の声を重視しつつ、地域住民の十分な理解と協力を得るなど「地域とともにある学校づくり」の視点を踏まえた丁寧な議論を行うことが望まれます。

（３）学校規模の適正化

【検討の際に考慮すべき観点】

- 法令上、学校規模の標準は、学級数により設定されており、小・中学校ともに「１２学級以上１８学級以下」が標準とされていますが、この標準は「特別の事情があるときはこの限りでない」という弾力的なものとなっていることに留意が必要です。

学校教育法施行規則 第４１条

小学校の学級数は、１２学級以上１８学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限りでない。

- また、一口に標準規模未満の学校といっても、実際には抱える課題に大きな違いがあります。このため、学校規模適正化の検討に際しては、１２学級を下回るか否かだけではなく、１２学級を下回る程度に応じて、具体的にどのような教育上の課題があるのかを考えていく必要があります。

学校規模の適正化を図るための手段としては、主として学校同士の統合が考えられますが、それ以外にも、通学区域の見直しにより大規模校の児童生徒数を減らし、小規模校の児童生徒数を増やすこと、過大規模校を複数の学校に分離すること、学校選択制を部分的に導入すること（いわゆる小規模特認校制度）により域内のどこからでもあらかじめ指定する小規模校への通学を可能とすることなども考えられます。

- さらに、実際の小・中学校の教育活動に着目すれば、同じ学級数の学校であっても、児童生徒の実数により、教育活動の展開の可能性や児童生徒への影響は大きく異なってきます。このため、学校規模の適正化に当たっては、法令上標準が定められている学級数に加え、1学級当たりの児童生徒数や学校全体の児童生徒数、それらの将来推計などの観点も合わせて総合的な検討を行うことが求められます。

（望ましい学級数の考え方）

- こうしたことを踏まえて望ましい学級数を考えた場合、小学校では、まず複式学級を解消するためには少なくとも1学年1学級以上（6学級以上）であることが必要となります。また、全学年でクラス替えを可能としたり、学習活動の特質に応じて学級を超えた集団を編成したり、同学年に複数教員を配置するためには1学年2学級以上（12学級以上）あることが望ましいものと考えられます。
- 中学校についても、全学年でクラス替えを可能としたり、学級を超えた集団編成を可能としたり、同学年に複数教員を配置するためには、少なくとも1学年2学級以上（6学級以上）が必要となります。また、免許外指導をなくしたり、全ての授業で教科担任による学習指導を行ったりするためには、少なくとも9学級以上を確保することが望ましいものと考えられます。

（学級における児童生徒数（学年単学級の場合））

- 学級は、児童生徒が学校生活の大部分を過ごす基本単位であり、特に単学級の学年が生じているような場合については、学級規模（1学級の児童生徒数）を考慮することが極めて重要になってきます。一口に単学級といっても、学級の児童生徒数が10人にも満たない場合から40人の場合まで様々です。

(学校全体の児童生徒数)

- 学校全体の児童生徒数の観点で見ると、各学年単学級の小学校の場合、児童数は40人程度から235人程度まで、各学年単学級の中学校の場合、生徒数は、15人程度から120人程度まで幅広いケースがありうるようです。
- このため、学校規模の適正化の検討に当たっては、国の学校規模の標準の単位である学級数のみに着目するのではなく、学校全体の児童生徒数やその将来推計に基づき、具体的にどのような課題が生じているのかや、生じる可能性があるのかを明らかにする必要があります。この点について、一部の市町村においては、学校統合の適否の検討の開始に係る基準(いわゆる要検討基準)として、学校全体の児童生徒数を定めている例も見られます。

【学校規模の標準を下回る場合の対応の目安】

- 以上の考え方にに基づき、現行の学校規模の標準(12～18学級)を下回る場合に、市町村において考え得る対応について、学級数を中心として大まかな目安として下記のように整理しました。
- 各市町村が学校規模の在り方等について検討するに当たっては、この目安に加え、学年単学級の場合の学級規模、学校全体の児童生徒数、中長期的な児童生徒数の予測、児童生徒の学習状況、社会性やコミュニケーション能力、規範意識の育成の状況などを踏まえて総合的な判断を行うことが望まれます。

小学校の場合

- ・【1～5学級：複式学級が存在する規模】
- ・【6学級：クラス替えができない規模】
- ・【7～8学級：全学年ではクラス替えができない規模】
- ・【9～11学級：半分以上の学年でクラス替えができる規模】

中学校の場合

- ・【1～2学級：複式学級が存在する規模】
- ・【3学級：クラス替えができない規模】
- ・【4～5学級：全学年ではクラス替えができる学年が少ない規模】
- ・【6～8学級：全学年でクラス替えができ、同学年に複数教員を配置できる規模】
- ・【9～11学級：全学年でクラス替えができ、同学年で複数教員配置や、免許外指導の解消が可能な規模】

- なお、現時点で12学級～18学級の標準的な規模である学校についても、少なくとも今後10年以上の児童生徒数の動向等を踏まえ、児童生徒数の減少による教育条件の悪化や教育課題の顕在化が不可避であることが明らかな場合には、地域の将来像を全体的に構想する中で、時間的な余裕を持って学校統合の適否に係る検討を始めることが有用であると考えられます。

(4) 学校の適正配置（通学条件）

【通学距離による考え方】

- 国では、公立小・中学校の通学距離について、小学校でおおむね4km以内、中学校ではおおむね6km以内という基準を、公立小・中学校の施設費の国庫負担対象となる学校統合の条件として定めていることから、通学条件を通学距離によって捉えることが一般的となっています。

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第4条第1項第2号。ただし、この条件に必ずしも適合しない場合においても、文部科学大臣が教育効果、交通の便その他の事情を考慮して適当と認める場合には同様に国庫負担の対象としています（同条第3項）。

- なお、小学校5年生と中学校2年生を対象に、通学距離とストレスとの関係を調べた研究によると、小学校で4km以内、中学校で6km以内という通学距離の範囲においては、気象等に関する考慮要素が比較的少ない場合、ストレスが大幅に増加することは認められませんでした。

文部科学省新教育システム開発プログラム「通学制限に係わる児童生徒の心身の負担に関する調査研究」（平成20年）

【通学時間による考え方】

- 総合的に勘案した場合、適切な交通手段が確保でき、かつ遠距離通学や長時間通学によるデメリットを一定程度解消できる見通しが立つということを前提として、通学時間について、「おおむね1時間以内」を一応の目安とした上で、各市町村において、地域の実情や児童生徒の実態に応じて1時間以上や1時間以内に設定することの適否も含めた判断を行うことが適当であると考えられます。