

公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引
～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～

平成27年1月27日

文 部 科 学 省

2章 適正規模・適正配置について

(1) 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⁶。
- 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⁷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。
- 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。

【基本的視点－(1) 学級数に関する視点】

(学級数が少ないことによる学校運営上の課題)

- まず、基本的な視点として、学級数が少なくなることにより生じ得るデメリットについて考える必要があります。一般に、学級数が少ない学校においては、4章の(2)で詳述するようなメリットもある一方、児童生徒数や教職員数が少なくなることによる影響も含め、下記のような学校運営上の課題が生じる可能性があります。
 - ① クラス替えが全部又は一部の学年でできない
 - ② クラス同士が切磋琢磨^{せつさたくま}する教育活動ができない
 - ③ 加配なしには、習熟度別指導などクラスの枠を超えた多様な指導形態がとりにくい

6 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。

7 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。

- ④ クラブ活動や部活動の種類が限定される
- ⑤ 運動会・文化祭・遠足・修学旅行等の集団活動・行事の教育効果が下がる
- ⑥ 男女比の偏りが生じやすい
- ⑦ 上級生・下級生間のコミュニケーションが少なくなる、学習や進路選択の模範となる先輩の数が少なくなる
- ⑧ 体育科の球技や音楽科の合唱・合奏のような集団学習の実施に制約が生じる
- ⑨ 班活動やグループ分けに制約が生じる
- ⑩ 協働的な学習で取り上げる課題に制約が生じる
- ⑪ 教科等が得意な子供の考えにクラス全体が引っ張られがちとなる
- ⑫ 生徒指導上課題がある子供の問題行動にクラス全体が大きく影響を受ける
- ⑬ 児童生徒から多様な発言が引き出しにくく、授業展開に制約が生じる
- ⑭ 教員と児童生徒との心理的な距離が近くなりすぎる

以上の課題は、学級数や学級当たりの児童生徒数の減少に応じて一層顕在化することが懸念されます。また、特に複式学級となる場合には直接指導と間接指導⁸を組み合わせ、複数学年を教員が行き来しながら指導する必要がある場合が多いことから、以下のような課題も生じ得ることが指摘されています。

- ① 教員に特別な指導技術が求められる
 - ② 複数学年分や複数教科分の教材研究・指導準備を行うこととなるため、教員の負担が大きい
 - ③ 単式学級の場合と異なる指導順となる場合、単式学級の学校への転出時等に未習事項が生じるおそれがある
 - ④ 実験・観察など長時間の直接指導が必要となる活動に制約が生じる
 - ⑤ 兄弟姉妹が同じ学級になり、指導上の制約を生ずる可能性がある
- 他方、一般に各学年で複数の学級を編制できる場合は、クラス替えが可能になることの影響も含め、
- ① 児童生徒同士の人間関係や児童生徒と教員との人間関係に配慮した学級編制ができる
 - ② 児童生徒を多様な意見に触れさせることができる
 - ③ 新たな人間関係を構築する力を身に付けさせることができる
 - ④ クラス替えを契機として児童生徒が意欲を新たにすることができる
 - ⑤ 学級同士が切磋琢磨^{せつさたくま}する環境を作ることができる

8 複式学級における「直接指導」とは教師が子供たちと直接関わりながら進める指導のことを言います。また、「間接指導」とは一方の学年に教師が直接指導しているとき、他方の学年に学習の進め方を事前に理解させ、子供たちだけで学習を進めさせることを言います。

- ⑥ 学級の枠を超えた習熟度別指導や学年内での教員の役割分担による専科指導等の多様な指導形態をとることができる
- ⑦ 指導上課題のある児童生徒を各学級に分けることにより、きめ細かな指導が可能となる

といった利点があります。

(教職員数が少なくなることによる学校運営上の課題)

- また、小・中学校共通して、学級数が少なくなるに従い、配置される教職員数が少なくなるため、下記のような問題が顕在化し、結果として教育活動に大きな制約が生じる恐れがあることに留意が必要です。
 - ① 経験年数、専門性、男女比等バランスのとれた教職員配置やそれらを生かした指導の充実が困難となる
 - ② 教員個人の力量への依存度が高まり、教育活動が人事異動に過度に左右されたり、教員数が毎年変動することにより、学校経営が不安定になったりする可能性がある
 - ③ 児童生徒の良さが多面的に評価されにくくなる可能性がある、多様な価値観に触れさせることが困難となる
 - ④ ティーム・ティーチング、グループ別指導、習熟度別指導、専科指導等の多様な指導方法をとることが困難となる
 - ⑤ 教職員一人当たりの校務負担や行事に関わる負担が重く、校内研修の時間が十分確保できない
 - ⑥ 学年によって学級数や学級当たりの人数が大きく異なる場合、教員間に負担の大きな不均衡が生ずる
 - ⑦ 平日の校外研修や他校で行われる研究協議会等に参加することが困難となる
 - ⑧ 教員同士が切磋琢磨^{せつさたくま}する環境を作りにくく、指導技術の相互伝達がなされにくい（学年会や教科会等が成立しない）
 - ⑨ 学校が直面する様々な課題に組織的に対応することが困難な場合がある
 - ⑩ 免許外指導の教科が生まれる可能性がある
 - ⑪ クラブ活動や部活動の指導者確保が困難となる

(学校運営上の課題が児童生徒に与える影響)

- 上記で述べたような学級数が少ないことによる学校運営上の課題は、いずれも一般的に想定されるものであり、実際に個別の課題が生じるかどうかは、地域や児童生徒の実態、教育課程や指導方法の工夫の状況、教育委員会や地域・保護者からの支援体制など、学校が置かれた諸条件により大きく異なりますが、仮に上記のような課題が生じた場合、児童生徒には以下のような影響を与える可能性があります。
 - ① 集団の中で自己主張をしたり、他者を尊重する経験を積みにくく、社会性やコ

コミュニケーション能力が身につけにくい

- ② 児童生徒の人間関係や相互の評価が固定化しやすい
- ③ 協働的な学びの実現が困難となる
- ④ 教員それぞれの専門性を生かした教育を受けられない可能性がある
- ⑤ 切磋琢磨する環境の中で意欲や成長が引き出されにくい
- ⑥ 教員への依存心が強まる可能性がある
- ⑦ 進学等の際に大きな集団への適応に困難を来す可能性がある
- ⑧ 多様な物の見方や考え方、表現の仕方に触れることが難しい
- ⑨ 多様な活躍の機会がなく、多面的な評価の中で個性を伸ばすことが難しい

(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。

【併せて考慮すべき視点－（2）学級の児童生徒数及び学校全体の児童生徒数】

- 以上で学級数が少ないことの課題について述べてきましたが、学級数は同じであっても、各学級の児童生徒数や学校全体の児童生徒数には大きな幅があり、児童生徒数が少ない場合には、一定の学級数があっても、教育活動の質の維持が困難となる場合があります。このため、学校規模の適正化の検討に当たっては、学級数と併せて学級における児童生徒数や学校全体の児童生徒数も考慮する必要があります。

(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。一般に、学級規模が小さいと、きめ細かな指導がしやすくなる、様々な活動のリーダーを務める機会が増える、発言の機会を多く確保できるようになるといったメリットがありますが（4章（2）参照）、

4章 小規模校を存続させる場合の教育の充実

(1) 学校統合を選択しない場合

- 1章(3)で述べたように、市町村の中には、様々な事情から学校統合によって適正規模化を進めることが困難であるとする地域や、小規模校のまま存続させることが必要であるとする地域も存在するところです。学校が置かれた状況は様々であるため、一概には言えませんが、統合を選択しない主な場合としては、下記のようなケースが考えられます。
 - ① 離島や山間部、豪雪地帯など、近隣の学校間の距離が遠すぎる、季節により交通事情が著しく異なるなど、学校統合に伴いスクールバス等を導入しても安全安心な通学ができないと判断される場合
 - ② 学校統合を行った後に、更なる少子化の進展や地域の産業構造の変化等の事情により児童生徒数が減少するなど、安定的に通学可能な範囲で更なる学校統合を進めることが難しい場合
 - ③ 同一市町村内に一つずつしか小・中学校がなく、かつ既に当該小・中学校が併置されていたり、小中一貫教育が導入されていたりするなど、当該市町村内で統合による学校規模の適正化を進めることが不可能な場合
 - ④ 学校を当該地域コミュニティの存続や発展の中核的な施設と位置付け、地域を挙げてその充実を図ることを希望する場合
- また、⑤学校間の距離が比較的近い大都市や市街化区域においても、ドーナツ化現象等により学校が小規模化することがありますが、3章の(3)で述べたような対策を講じてもお通学路の安全確保が難しい、宅地造成や再開発による大規模なマンション建設等により大幅な人口変動が繰り返されることが見込まれるなど、様々な地域事情により、当分の間、他の学校との統合を検討することが困難な場合も考えられます。
- こうした場合は、学校の存置を選択することになる可能性が高いと考えられますが、あわせて、教育の機会均等とその水準の維持向上という義務教育制度の本旨に鑑み、小規模校のデメリットを最小化し、メリットを最大化する方策を計画的に講じる必要があります。
- なお、学校が余りにも小さな規模になってしまう場合や、通学距離が余りにも長くなってしまう場合、他の市町村に隣接する地域等に居住する児童生徒にとっての利便性が高い場合等は、地域の実情に応じて、慎重な検討を行った上で、事務委託等により近隣の市町村の学校へ通学させることや、複数の市町村で協力して学校を設置するこ

と（組合立学校）も考えられます³¹。

（２）小規模校のメリット最大化策

- 教育の機会均等を確保する観点からまず検討しなければならないのは、小規模であることのメリットを最大限に生かし、児童生徒への教育を充実させる方策です。

【少人数を生かした指導の充実】

- 一般に小規模校には下記のようなメリットが存在すると言われています。
 - ① 一人一人の学習状況や学習内容の定着状況を的確に把握でき、補充指導や個別指導を含めたきめ細かな指導が行いやすい
 - ② 意見や感想を発表できる機会が多くなる
 - ③ 様々な活動において、一人一人がリーダーを務める機会が多くなる
 - ④ 複式学級においては、教師が複数の学年間を行き来する間、児童生徒が相互に学び合う活動を充実させることができる
 - ⑤ 運動場や体育館、特別教室などが余裕をもって使える
 - ⑥ 教材・教具などを一人一人に行き渡らせやすい。例えば、ＩＣＴ機器や高価な機材でも比較的少ない支出で全員分の整備が可能である
 - ⑦ 異年齢の学習活動を組みやすい、体験的な学習や校外学習を機動的に行うことができる
 - ⑧ 地域の協力が得られやすいため、郷土の教育資源を最大限に生かした教育活動が展開しやすい
 - ⑨ 児童生徒の家庭の状況、地域の教育環境などが把握しやすいため、保護者や地域と連携した効果的な生徒指導ができる
- こうしたメリットを最大限に生かし、例えば下記のような取組を行うことも考えられます。
 - ① ＩＣＴ（例：電子黒板、実物投影機、児童生徒用ＰＣ、デジタル教材等）を効果的に活用し、一定レベルの基礎学力を全ての児童生徒に保障する
 - ② 個別指導や補習の継続的な実施、学習内容の定着のための十分な時間の確保、修業年限全体を通じた繰り返し指導の徹底などを総合的に実施する

31 学校教育法

第38条 市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない。

第39条 市町村は、適当と認めるときは、前条の規定による事務の全部又は一部を処理するため、市町村の組合を設けることができる。

第40条 市町村は、前二条の規定によることを不可能又は不適当と認めるときは、小学校の設置に代え、学齢児童の全部又は一部の教育事務を、他の市町村又は前条の市町村の組合に委託することができる。

- ③ 少人数であることを生かすことでより効果を高めることが期待できる教育活動
(例：外国語の発音や発表の指導、プレゼンテーション指導、音楽・美術・図画
工作・体育等の実技指導)において、きめ細かな指導や繰り返し指導を徹底する
- ④ 技能の向上の観点から、ICTを活用して運動のフォームや実習の作業等を動画
撮影し、効果的な振り返りに活用する
- ⑤ 総合的な学習の時間において個に応じた学習課題を設定し、複数年にわたり徹底
的に追究させる
- ⑥ 少人数であることを生かして、各教科や総合的な学習の時間、特別活動等におい
て、踏み込んだ意見交換をさせる
- ⑦ 児童・生徒会活動や各種の班活動等を通じて、意図的に全ての児童生徒に全ての
役職を経験させる
- ⑧ 隣接学年のみならず、学校全体での異年齢活動や協働学習を年間を通じて計画的
に実施する
- ⑨ 教育活動全体を通じて、校外学習も含めた様々な体験の機会を積極的に取り入れ
る

【特色あるカリキュラム編成等】

- 教育課程特例校制度なども必要に応じて活用しつつ、校区の豊かな自然・文化・伝統
・産業資源等を最大限に生かし、地域のニーズを踏まえた体験的・問題解決的な活動
を積極的に取り入れた特別なカリキュラムを編成することも考えられます。その際、
地域の高等学校との連携強化を図り、小・中・高を通じた特色化を図ることは地域の
魅力づくりにとっても大きな意義を持つものと考えられます。
- また、都道府県教育委員会、市町村教育委員会、地域の大学等とが連携し、これまで
の関係団体等の研究の蓄積も踏まえて、複式学級の特性を生かした独自のカリキュラ
ム・指導方法を開発し、各種研修等を通じて展開を図っていくことも考えられます。
- さらに、特に郡部の小規模校においては、児童生徒数が少ないことや地域とのつなが
りが密接であること等を生かし、例えば市町村の補助や地域のNPO、まちづくり団
体、商工業関係団体、伝統文化の保存・継承団体などの協力を得て、教育課程外又は
社会教育の枠組みの中で校外学習、体験活動、短期留学、ホームステイなどを行い、
そこで得られた成果を学校教育活動に環流させるといった取組も考えられます。

（３）小規模校のデメリット緩和策

- 教育の機会均等を確保する観点からは、小規模であることのデメリットを解消したり、
緩和したりする方策を講じることが極めて重要です。

の児童生徒数や学級の児童生徒数にも着目し、具体的にどのような効果が見込めるのかを丁寧に分析し、関係者と広く共有する必要があります。

【統合を行う場合の検討体制の工夫】

- 地域コミュニティの核としての性格を有する小・中学校の統合の適否の判断は、行政が一方的に進めるものではなく、関係者の理解と協力を得て行われなければなりません。そのためには、保護者や地域住民と危機意識や課題認識、将来ビジョンを共有するプロセスが重要となります。特に、統合によって全く新しい学校づくりを行うような場合は、保護者や地域住民が新しい学校に何を望むのか、十分な対話を経て新しい学校の教育目標やカリキュラム編成の基本方針づくりを行うなど、地域と学校が両輪となって学校づくりのプロセスに取り組めるようにすることが必要となります。
- このためには、適切な検討体制を整備することが極めて重要になってきます。市町村の取組においては、外部の有識者や地域住民を交えて検討組織を設けるケースと、行政内部に検討組織を設けるケースが見られます。学校統合の規模や内容にもよりますが、可能な限り保護者や地域住民の意向が反映できるような工夫を講じることが望ましいものと考えられます。このことは、統合後の学校に対して保護者や地域住民から積極的なサポートを得る観点からも極めて重要です。
- 学校統合の検討に係る全国の取組の中では、検討プロセスにおいて、
 - ① 地域や保護者の代表に検討委員会の委員として参画してもらう
 - ② 検討前や検討の途中で保護者や地域住民のニーズや意見を聴取するためにアンケートや公聴会、パブリックコメント等を行う
 - ③ アンケートを行うに当たっては、学齢の児童生徒の保護者のみならず、就学前児童の保護者や子育てを予定している世帯の意向も適切に把握する
 - ④ 広報誌やタウン誌等で検討委員会における検討状況をきめ細かく情報提供するといった工夫を行っている事例が相当数に上っています。
- また、市町村の中には、地域の自治組織等の主体的な検討の結果を踏まえて教育委員会が学校統合の検討を始めるという方式や、地区全体における学校規模適正化の大きな方向性を示した上で、統合の組合せや配置など具体的な統合プランについては保護者や地域住民から成る地域の検討委員会の検討に委ねる方式を確立している例もあるところです。こうした方式を円滑に実施するためには、地域の会合やPTAなどで、より良い教育環境についてじっくりと話し合う中で、学校の適正規模に関する課題を取り上げることも考えられます。さらに、学校を統合する場合、小規模校を存置して充実を図る場合（4章参照）に関する様々な選択肢やそのメリット・デメリットを整理して議論の材料として提供するといった工夫も考えられます。

- 新しい学校づくりの議論は一定の時間を要するものであるため、検討途上で地域の代表やPTAの役職者が交代することも考えられることから、例えば、OB・OGも含めた特別委員会を設置するなどして、継続的に議論を積み重ねていく工夫を行っている自治体も見られます。こうした取組を通じて学校・家庭・地域・行政の関係をより強固なものとしていくことは、今後のより良い学校づくりにおいて大きなメリットとなることが期待されます。

【首長部局との緊密な連携による検討（総合教育会議での検討等）】

- 上記の検討全般に当たっては、地域コミュニティの核としての性格を有する学校の統合の適否の判断は、積極的なまちづくり戦略の一環として行う必要があることも多いことや、統合を契機とした魅力ある学校づくりのために多額の予算支出を伴う可能性があることに留意する必要があります。また、特に施設整備については、中長期的な方針に基づき進めていくことが大切であり、域内の公共施設全体を対象として策定される「公共施設等総合管理計画」¹⁸等とも調整を図ることが重要です。これらを踏まえれば、学校規模の適正化や適正配置に関する検討は教育委員会と首長との緊密な連携の下で進める必要があります。
- 平成26年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」の改正により、地方公共団体の長は、総合教育会議の協議を経て、地域の実情に応じ、当該地方公共団体の教育、学術及び文化の振興に関する総合的な施策の大綱を定めることとされたところです。大綱の記載事項としては予算や条例といった首長の権限に関わるものが想定されていることから、学校の統合に関する指針や計画を盛り込むことも考えられます。また、大綱の策定に係る協議とは別に、総合教育会議で学校統合に係る個別の施設整備や教材・教具、ICT機器等の充実、統合が困難な小規模校における教育条件の改善（具体的な工夫の例については4章で詳述します）を議題とすることも考えられます。
- また、「まち・ひと・しごと創生法」（平成26年法第136号）に基づき、各市町村には「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定することが努力義務として課せられています。また、教育基本法第17条においては、地方公共団体に対して地域の実情に応じた教育振興基本計画を定めることが努力義務として課せられています。こうした総合戦略や基本計画の中に、学校規模の適正化の推進や統合困難な小規模校の振興を適切に位置付け、地域の実態やニーズを十分踏まえながら、効果的な取組を推進していくことも考えられます。

18 域内の公共施設全体を対象に、老朽化の状況、利用状況、今後の人口の見通し等を踏まえ、総合的かつ計画的な管理を推進するための計画で、平成26年4月に総務大臣から地方公共団体に対して策定要請がなされました。