

抜粋

別添1

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

目次

1章	はじめに～学校規模適正化の背景と本手引の位置付け	1
(1)	学校規模の適正化が課題となる背景	1
	少子化の進展等の状況変化	1
	市町村における検討状況	2
(2)	学校規模の適正化に関する基本的な考え方	2
	教育的な観点	2
	地域コミュニティの核としての性格への配慮	3
(3)	地理的要因や地域事情による小規模校の存続	3
(4)	本手引の位置付け	4
2章	適正規模・適正配置について	6
(1)	学校規模の適正化	6
	検討の際に考慮すべき観点	6
	基本的視点－(1)学級数に関する視点	6
	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	9
	学校規模の標準を下回る場合の対応の目安	11
	大規模校及び過大規模校について	14
(2)	学校の適正配置（通学条件）	15
	通学距離による考え方	15
	通学時間による考え方	15
	各地域における主体的検討の重要性	17
3章	学校統合に関して留意すべき点	18
(1)	学校統合の適否に関する合意形成	18
	基本的な考え方	18
	課題の可視化と共有	18
	統合の効果の見通しと共有等	19
	統合を行う場合の検討体制の工夫	21
	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）	22
(2)	魅力ある学校づくり	23
	地域との協働関係を生かした学校づくり	23
	魅力あるカリキュラムの導入等	23
	施設整備面での充実	25
(3)	統合により生じる課題への対応	26

	スクールバス等の多様な交通手段の導入に伴う課題への対応	26
	通学路の安全確保に関する対応	27
	児童生徒にとっての環境変化への対応	28
	地域との関係の希薄化を防ぐ工夫	29
	地域の拠点機能の継承	29
	統合に伴う諸事務の計画的な実施	30
	統合の成果・課題の可視化	31
(4)	地域の大学等との連携	31
4章	小規模校を存続させる場合の教育の充実	33
(1)	学校統合を選択しない場合	33
(2)	小規模校のメリット最大化策	34
	少人数を生かした指導の充実	34
	特色あるカリキュラム編成	35
(3)	小規模校のデメリット緩和策	35
	社会性の ^{かんよう} 涵養、多様な考えに触れる機会の確保	36
	^{せつさたくま} 切磋琢磨する態度、向上心を高める方策	36
	教職員体制の整備等	37
	リソースの有効活用	37
5章	休校した学校の再開	39
(1)	再開に向けた取組の工夫	39
	学校選択制の部分的導入	39
	区域外就学の促進	39
	施設の維持管理及び活用方策	40
(2)	再開後の小規模校の活性化	40
	小規模校のメリット最大化、デメリットの最小化	40
	特別な教育課程の編成	41
	国における支援メニューの活用等	41
6章	都道府県の指導・助言・援助の在り方	42
(1)	基本的な考え方	42
(2)	適正規模・適正配置に関する支援	42
	基準やガイドライン、手引等の策定	42
	情報提供機能の強化	43
	カリキュラム開発への支援	43
	財政面・人事面での支援	43

(3) 統合困難な小規模校への支援の充実	44
教職員配置の充実	44
教職員研修の充実	44
モデル事業の実施	45

おわりに	46
------	----

1章 はじめに～学校規模適正化の背景と本手引の位置付け

(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^{せつさたくま}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31年に中央教育審議会の答申を踏まえて、事務次官通達を发出した後、昭和32年に『学校統合の手引』を作成し、翌33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¹、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48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2008年(平成20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、2050年(平成62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)

1 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。※中学校については第79条において小学校の規定を準用しています。

にはおよそ791万人になることが推計されています²。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。

- 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。
- なお、通学条件については、昭和31年当時と比べ、交通機関の発達等により、生活圏が拡大しているといった状況変化も含めて考える必要があります。昭和31年当時、スクールバス導入事例はそれほどありませんでしたが、現在ではスクールバスをはじめ、路線バスやコミュニティバス等を含め、多様な交通機関が通学に活用されている実態があります。

【市町村における検討状況】

- 以上で述べてきた少子化に伴う学校の小規模化への対応を市町村ごとに見ると、必要な検討が既に行われている地域もある一方で、様々な事情から検討が進んでいない地域もあります。国全体として見た場合、標準規模を大きく下回る学校が相当数存在している状況です。こうした小規模校には、個別指導が行いやすい等の利点もある一方、社会性の育成に制約が生じることをはじめ、教育指導上多くの課題が存在しているところではあります。
- 国が定める標準は「特別の事情があるときはこの限りでない」とされている弾力的なものです。今後、少子化が更に進むことが予想される中、義務教育の機会均等や水準の維持・向上の観点から踏まえ、学校規模の適正化や学校の小規模化に伴う諸問題への対応が将来にわたって継続的に検討していかなければならない重要な課題であるとの認識が広がっており、各設置者において、それぞれの地域の実情に応じた最適な学校教育の在り方や学校規模を主体的に検討することが求められています。

（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

2 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。

では、単に教科等の知識や技能を習得させるだけではなく、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^{せつさたくま}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】

- 同時に、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、行政が一方向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）地理的要因や地域事情による小規模校の存続

- 特に山間へき地、離島といった地理的な要因や、過疎地など学校が地域コミュニティの存続に決定的な役割を果たしている等の様々な地域事情により、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、小規模校を存続させることが必要であるとする地域、一旦休校とした学校をコミュニティの核として再開することを検討する地域なども存在するところであり、こうした市町村の判断も尊重される必要があります。

- 一方、こうしたケースにおいては、教育の機会均等とその水準の維持向上という義務教育の本旨に鑑み、学校が小規模であることのメリットを最大化するとともに、具体的なデメリットをきめ細かく分析し、関係者間で十分に共有した上で、それらを最小化するような工夫を計画的に講じていく必要があります。国や都道府県にはそうした市町村の取組を積極的に支援することが求められます。

(4) 本手引の位置付け

- (1) で述べた背景の下、少子化に対応した学校規模の適正化は全国的に大きな課題となっており、学校設置者である各市町村においては、主体的な検討を行うことが求められています。しかしながら、地域コミュニティの核としての性格を有することが多い学校の統合の適否の判断は、教育的観点のみならず、地域の様々な事情を総合的に考慮して検討しなければならない大変デリケートかつ困難な課題であり、検討が必ずしも進んでいない市町村や、国に対し検討の参考となる資料の提供や優れた先行事例の提供を望んでいる市町村も多いところです。
- また、ほとんどの都道府県が、域内の市町村における学校規模の適正化が課題であると認識しているものの、積極的な支援に取り組んでいるところは一部にとどまっており、国に対し、検討の参考となる資料の提供や優れた先行事例の提供を求めている都道府県が多い状況となっています。
- こうした学校規模の適正化に関する考え方については、(2) 及び (3) で述べた事柄も含め、既に中央教育審議会が、平成20年7月に「小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会」を設置し、平成21年3月に「小・中学校の適正配置に関するこれまでの主な意見等の整理」を取りまとめ、同年7月の初等中等教育分科会に報告・公表しています³。また、国においても様々な方策を講じることによって市町村の取組を支援してきたところです。
- この手引は、各都道府県・市町村のニーズに基づき、中央教育審議会等におけるこれまでの検討や、全国的な取組状況に関する実態調査⁴の結果得られた具体的な取組の状況も踏まえ、有識者の協力も得つつ、改めて、①各市町村が学校統合の適否やその進め方、小規模校を存置する場合の充実策等について検討したり、②都道府県がこれらの事柄について域内の市町村に指導・助言・援助を行ったりする際の、基本的な方向

3. 文部科学省ホームページ 中央教育審議会初等中等教育分科会

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/attach/1286942.htm

4. 文部科学省「学校規模の適正化及び少子化に対応した学校教育の充実策に関する実態調査」(調査時点：平成26年5月1日、調査対象：全都道府県教育委員会、全市区町村教育委員会)

性や考慮すべき要素、留意点等を取りまとめたものであり、財政的な支援も含めた様々な方策と併せて地方自治体の主体的な取組を総合的に支援する一環として策定するものです⁵。

- なお、学校の規模等に関して、各地域が抱える実情や課題は様々であることから、学校の規模や通学距離、通学時間、学校の統合や小規模校の充実策、休校した学校の再開等に関する様々な工夫の例示を含め、本手引の内容を機械的に適用することは適当ではなく、飽くまでも各市町村における主体的な検討の参考資料として利用することが望まれます。

5 本手引の公表に係る通知（26文科初 第1112号）の発出をもって、昭和31年の文部事務次官通知「公立小・中学校の統合方策について」（文初財第503号）、昭和32年に公表された「学校統合の手引」、昭和48年の文部省初等中等教育局長・管理局長連名通知「公立小・中学校の統合について」（文初財第431号）は廃止します。

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^{せつきたくま}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)、

その一方で、学級における児童生徒数が極端に少なくなった場合、(1)で述べた学級数が少ないことにより生じる様々な課題のうち、以下の点が特に顕著な課題として現れてきます。

- ・ 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
- ・ クラス内で男女比の偏りが生じやすい
- ・ 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
- ・ 班活動やグループ分けに制約が生じる
- ・ 協働的な学習で取り上げる課題に制約が生じる
- ・ 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
- ・ 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
- ・ 教員と児童生徒との心理的な距離が近くなりすぎる

このため、市町村によっては、学年が単学級となった場合を想定し、1学級当たりの最低限の児童生徒数を基準として定め、学校規模適正化の判断材料としているところも見られます。

- 今後の教育においては、一方向・一斉型の授業だけではなく、子供たちが自ら課題を発見し、主体的に学び合う活動など、協働的な学習を通じて、意欲や知的好奇心を十分に引き出すことが求められています。第二期の教育振興基本計画においても、「言語活動の充実や、グループ学習、ICTの積極的な活用をはじめとする指導方法・指導体制の工夫改善を通じた協働型・双方向型の授業革新」の必要性が盛り込まれています。しかしながら、学級の児童生徒数が余りにも少ない場合、先に述べたように班活動やグループ分けのパターンや、協働的な学習で取り上げる課題に制約が生じることから、こうした新たな時代に求められる教育活動を充実させることが困難になるといった課題もあります。
- 地域によっては、複式学級となることを避けるために、独自の加配措置を行うなどして、極めて小規模な単式学級を維持している例も見られます。もとより、複式学級の解消そのものは極めて重要な課題ですが、一方で、上述した学級規模が小さくなりすぎることの教育上のデメリットも勘案した上で、総合的な判断を行うことが必要です。

(学校全体の児童生徒数)

- 次に、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ところです。
- 教職員の加配等により学校全体の学級数を一定程度確保している場合でも、学校全体の児童生徒数が極端に少なくなった場合、(1)で述べた学級数が少ないことにより生

じる課題のうち、以下の点については特に顕著な課題として残る可能性があります。

- ・ クラブ活動や部活動の種類が限定される
- ・ 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
- ・ 学校全体として男女比の偏りが生じやすい
- ・ 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

- 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】

おおむね、複式学級が存在する学校規模⁹。学校全体の児童数や指導方法等にもよるが、一般に教育上の課題¹⁰が極めて大きいため、学校統合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討する必要がある。地理的条件等により統合困難な事情がある場合は、小規模校のメリットを最大限生かす方策や、小規模校のデメリットの解消策や緩和策を積極的に検討・実施する必要がある。

【6学級：クラス替えができない規模】

おおむね、複式学級はないがクラス替えができない学校規模。一般に教育上の課題があるが、学校全体及び各学年の児童数に大きな幅があり、児童数が少ない場合は特に課題が大きい。このため、児

9 学年が欠けている場合等もあり、1～5学級であれば必ず複式学級が存在するとは限りません。

10 この「対応の目安」における「教育上の課題」とは、P6～11で挙げている学校の小規模化に伴う学校運営上の課題を指します。

童数の状況や、更なる小規模化の可能性、将来的に複式学級が発生する可能性も勘案し、学校統合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討する必要がある。地理的条件等により統合困難な事情がある場合は、小規模校のメリットを最大限生かす方策や、小規模校のデメリットの解消策や緩和策を積極的に検討・実施する必要がある。

【7～8学級：全学年ではクラス替えができない規模】

おおむね、一つ又は二つの学年以外でのクラス替えができない学校規模。学校全体及び各学年の児童数も勘案し、教育上の課題を整理した上で、学校統合の適否も含め今後の教育環境の在り方を検討することが必要である。今後の児童数の予測を踏まえ、将来的に複式学級が発生する可能性が高ければ、6学級の場合に準じて、速やかな検討が必要である。

【9～11学級：半分以上の学年でクラス替えができる規模】

おおむね、全学年でのクラス替えはできないものの半分以上の学年でクラス替えができる学校規模。学校全体及び各学年の児童数も勘案し、教育上の課題を整理した上で、児童数予測等を加味して今後の教育環境の在り方を検討することが必要である。

中学校の場合

【1～2学級：複式学級が存在する規模】

おおむね、複式学級が存在する学校規模¹¹。学校全体の生徒数や指導方法等にもよるが、一般に教育上の課題が極めて大きいため、学校統合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討する必要がある。地理的条件等により統合困難な事情がある場合は、小規模校のメリットを最大限生かす方策や、小規模校のデメリットの解消策や緩和策を積極的に検討・実施する必要がある。

【3学級：クラス替えができない規模】

おおむね、複式学級はないがクラス替えができない学校規模。一般に教育上の課題があるが、学校全体及び各学年の生徒数に大きな幅があり、生徒数が少ない場合は特に課題が大きい。このため、生徒数の状況や、更なる小規模化の可能性、将来的に複式学級が発生する可能性も勘案し、学校統合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討する必要がある。地理的条件等により統合困難な事情がある場合は、小規模校のメリットを最大限生かす方策や、小規模校のデメリットの解消策や代替策を積極的に検討・実施する必要がある。

【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】

おおむね、一つ又は二つの学年以外でのクラス替えができない学校規模。学校全体及び各学年の生徒数も勘案し、教育上の課題を整理した上で、学校統合の適否も含め今後の教育環境の在り方を検討することが必要である。今後の生徒数の予測等を踏まえ、将来的に複式学級が発生する可能性が高け

11 学年が欠けている場合などもあるため、1～2学級であれば必ず複式が存在するわけではありません。

れば、3学級の場合に準じて、速やかな検討が必要である。

【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】

おおむね、全学年でのクラス替えができ、同学年に複数の教員を配置することができる学校規模。学校全体及び各学年の生徒数も勘案し、学校規模が十分でないことによる教育上の課題を整理した上で、生徒数予測等を加味して今後の教育環境の在り方を検討することが必要である。

【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】

標準には満たないものの、おおむね、全学年でのクラス替えができ、同学年に複数の教員を配置したり、免許外指導を解消したりすることが可能な学校規模¹²。教育上の課題が生じているかを確認した上で、生徒数予測等を加味して今後の教育環境の在り方を検討することが必要である。

- 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。
- 上記の目安は、各市町村が学校統合の適否を検討する際の一つの参考として示すものです。もとより学校規模の標準は「特別の事情があるときはこの限りでない」とされている弾力的なものであり、実際の判断については、学校設置者である各市町村が、当該学校が都市部にあるのか、過疎地にあるのか等も含め、地域の実情に応じたきめ細かな分析に基づいて行うべきものです。
- 実際に市町村においては、国の標準とは異なる独自の基準を定める事例や、学校全体の児童生徒数や学級の児童生徒数を基準として定める例、小・中学校で異なる基準を定める例、学校統合の適否の検討を開始するための基準（要検討基準）を定めている事例も相当数見られます（例：小学校で全児童数が200人を下回る場合、100人を下回る場合、各学年が単学級になった場合等）。各市町村においては、学校規模の適正化やそれが困難である場合の小規模校の充実策等に関し、保護者や地域住民と丁寧な対話を通じて合意形成を図りつつ、地域の実態を踏まえた方針や基準を定め、具体的な検討を進めていくことが期待されます。

12 免許外指導の解消には人事配置の工夫も必要であるため、学級の規模が確保されれば必ず解消されるものではありません。

【大規模校及び過大規模校について】

- 一部の地方自治体においては、交通網の整備などによる新たな都市計画や住宅開発等によって、児童生徒数が急激に増加する例も見られます。一般に大規模校には次のような課題が生じる可能性があります。
 - ① 学校行事等において、係や役割分担のない子供が現れる可能性があるなど、一人一人が活躍する場や機会が少なくなる場合がある
 - ② 集団生活においても同学年の結び付きが中心となり、異学年交流の機会が設定しにくくなる場合がある
 - ③ 同学年でもお互いの顔や名前を知らないなど、児童生徒間の人間関係が希薄化する場合がある
 - ④ 教員集団として、児童生徒一人一人の個性や行動を把握し、きめ細かな指導を行うことが困難であり、問題行動が発生しやすい場合がある
 - ⑤ 児童生徒一人当たりの校舎面積、運動場面積等が著しく狭くなった場合、教育活動の展開に支障が生じる場合がある
 - ⑥ 特別教室や体育館、プール等の利用に当たって授業の割当てや調整が難しくなる場合がある
 - ⑦ 学校運営全般にわたり、校長が一体的なマネジメントを行ったり、教職員が十分な共通理解を図ったりする上で支障が生じる場合がある

- これらの課題を解消するためには、①学校の分離新設、②通学区域の見直し、③学校施設の増築のほか、④学校規模は見直さず、例えば教頭を複数配置すること、学年団の機能を高める観点からミドルリーダーの役割を果たす教員を配置すること、教職員数を増やすこと等により適正な学校運営を図るといった工夫も考えられます。なお、文部科学省では、従来から25学級以上の学校を大規模校、31学級以上の学校を過大規模校とした上で、過大規模校については速やかにその解消を図るよう設置者に対して促してきており¹³、地域によっては、このことを踏まえ国の標準である12～18学級を下回る場合の基準と併せて、標準を超える規模を分類して、独自に大規模校や過大規模校の目安を設定し、必要な対応を検討している事例も見られます。

- なお、小中一貫教育の導入に伴い、既存の小・中学校を一体化して新たな校舎を建築したり、小学校又は中学校の既存校舎を活用して一体的な教育活動に取り組んだりする事例も増えてきているところですが、こうした場合にも、全体としての学校規模が過大になることによって上述のような課題が生じないように、具体的な計画を策定・実施するに当たっては十分な教育的配慮を加えることが必要となります。

13 31学級以上の過大規模校の新増築事業については、分離新設、通学区域の調整等適正規模化のための方策が十分に検討された上でやむを得ない場合に限り国庫負担の対象としています。

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いう場合、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。

【社会性の涵養^{かんよう}、多様な考えに触れる機会の確保】

- 小規模校で不足しがちな社会性を涵養^{かんよう}する機会や多様な意見に触れる機会を確保したり、様々な体験を積ませたりする観点から、例えば下記のような工夫が考えられます。
- ① 小中一貫教育の導入により、小学校段階・中学校段階全体として一定の集団規模を確保する
 - ② 上級生がリーダー役となった異学年集団での協働学習や体験学習を年間を通じて計画的に実施する
 - ③ 山村留学・漁村留学³²、いわゆる小規模特認校制度³³の導入等により、児童生徒数や多様性を確保する
 - ④ TV会議システムやオンライン会議システム等のICTを活用し、他校との合同授業を継続的・計画的に実施する
 - ⑤ 教室で不足する多様な意見を収集させる観点から、タブレットPC等を全員に整備し、他校の児童生徒との情報交換に活用する
 - ⑥ 他地域の学校や、本校・分校間で学校間ネットワークを構築し、スクールバス等を活用し定期的に互いの学校を訪問して合同授業や合同行事を行う
 - ⑦ 幼稚園、保育所や児童館などの児童福祉施設、公民館等の社会教育施設、社会福祉施設等と小・中学校施設とを複合化することにより、異年齢交流の機会を増やす
 - ⑧ コミュニティ・スクールや学校支援地域本部の導入を契機として、学校教育活動への地域人材の効果的な参画を促進して、社会性を涵養^{かんよう}する機会を確保すること
 - ⑨ 多様な意見に触れさせるために、保護者や地域住民の参画を得て、国語や総合的な学習の時間等でパネルディスカッション等を実施する
 - ⑩ 放課後や土曜日等も活用しつつ、学校教育と連動した社会教育プログラムや職場体験活動を計画し、年間を通じて実施する
 - ⑪ 発達段階に応じて集団生活や自治的活動を十分に経験させる（例：短期間の交換ホームステイ、1週間程度の通学合宿、寄宿舎等の宿泊施設を活用した1か月程度の教育活動等）
 - ⑫ 社会教育活動の一環として、都会の子供たちのサマーキャンプやウィンターキャンプのような取組に地元の子供たちを参加させることにより、異なる環境で育った子供たちとの交流の場を確保する。

32 山村留学・漁村留学…自然豊かな農山漁村に、小・中学生がある程度の期間移り住み、地元小・中学校に通いながら、様々な体験を積み活動のことを指します。

33 いわゆる小規模特認校制度とは、従来の通学区域は残したままで、特定の学校について、通学区域に関係なく、当該市町村内のことからでも選択を認めるもので、学校選択制の一類型です。

【切磋琢磨^{せつさたくま}する態度、向上心を高める方策】

- 一般に小規模校は同学年や学級内の児童生徒数が少ないために、切磋琢磨^{せつさたくま}する環境を作りにくいという課題が指摘されています。こうした環境の下で、児童生徒に適度な競い合いの気持ちや向上心を育むためには、意図的な取組を積極的に行う必要があります。
- このため、例えば、上述のような合同の教育活動を活性化させるほか、過去の先輩が作った優れた作品等を蓄積し、積極的にモデルとして示すなどの取組が考えられます。また、全国学力・学習状況調査や全国体力運動能力・運動習慣等調査など、各種の全国調査の結果や他校の活動の映像資料等を適切な配慮の下で活用したり、PTA等とも連携して各種の検定やコンクールへの参加を積極的に推奨したりするなどして、同世代全体の水準や他校の児童生徒の頑張っている姿を意識させながら指導の展開を図るといった工夫も考えられます。
- さらに、見学旅行や修学旅行などの機会を活用して、早い段階から様々な進路の選択肢を意識させ、学習意欲の向上を図るといった工夫や、他の自治体も含め別の地域の学校を「姉妹校」に指定して交流を深め、学校間での切磋琢磨^{せつさたくま}により児童生徒の意欲を高める環境を作るといった工夫も考えられます。

【教職員体制の整備等】

- 教職員数が少ないことに伴う様々な課題に対しては、各都道府県教育委員会の協力も得ながら、地域の実態に応じて下記のような工夫を講じることも考えられます。
 - ① 複数学校間で兼務発令を行い、教科免許保有者による指導を確保する
 - ② 複数学校間で教科等の専門性を生かした教員の巡回指導システムを導入する
 - ③ 複数学校間で学校事務を共同実施し、事務の効率化を図るとともに教員が子供と向き合う時間を増加させる
 - ④ 年間の行事予定や指導計画を複数校間であらかじめ調整し、校内研修や長期休業中等の研修は合同実施を基本とする
 - ⑤ ①や②に伴い、必要に応じ、各教科等の教育活動のうち効果的かつ適切なものを特定の期間に集中的に実施する
 - ⑥ 腰を据えて当該地域の教育に取り組んでもらうため、都道府県教育委員会と連携して、教員の採用及び人事において特定地域での勤務を前提とした「地域枠」を設ける
 - ⑦ 複数の教員に一つの学級を担当させることにより、多様な観点での評価や校務の適切な分担を可能とする

【リソースの有効活用】

- 小規模校においては、児童生徒が共同で用いる教材教具等の整備に課題がある場合も見られます。小規模校の存続を選択する場合は、こうした面での充実を図ることがまず重要になりますが、資源の効率的な活用を図る観点からは例えば下記のような取組を工夫することも考えられます。
 - ① 他の学校や公立図書館等との間で、図書の相互融通等を行うシステムを構築する
 - ② 学校間で教材、教具等を共同利用するシステムを構築する
 - ③ 合同の教育活動の導入等を契機とし、関連するICT機器等を複数の市町村により共同で調達する