

久留米市立小学校小規模化対応方針

平成30年10月

久留米市教育委員会

目次

| | | |
|---|------------------------|----|
| 1 | 策定の趣旨等 | 1 |
| 2 | 児童生徒数の推移・推計等 | 2 |
| 3 | 学校の役割等 | 3 |
| 4 | 小規模校の課題等 | 5 |
| 5 | 学校規模の考え方 | 8 |
| 6 | 対応の方策等 | 9 |
| 7 | 留意事項等 | 13 |

1 策定の趣旨等

今後、さらなる少子化が進み、また、地域間で人口分布が大きく偏ることが予想される中で、全国的な傾向として学校の小規模化がさらに進んでいくものと見込まれている。そうした中で、将来にわたって義務教育の機会均等、教育水準の維持・向上を図り、子どもが「生きる力」をはぐくむことができる学校教育を保障する観点から、小規模化する学校の対応について検討することが必要となっている。

このような中、国においては、近年、家庭及び地域社会における子どもの社会性育成機能の低下や少子化の進展が中長期的に継続することが見込まれること等を背景として、学校の小規模化に伴う教育上の諸課題がこれまで以上に顕在化することに懸念があることから、平成27年1月に「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」（以下「国の手引き」という。）を作成した。国は、手引きの作成にあたり、小・中学校の設置者である各市町村に対して、それぞれの地域の実情に応じて、教育的な視点から少子化に対応した活力ある学校づくりのための方策を継続的に検討・実施していくことを求めている。とりわけ、複式学級が存在する学校については、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としている。

久留米市教育委員会においても、小規模校への対応が喫緊の課題であることから、平成24年11月に久留米市立小中学校通学区域審議会（以下「通学区域審議会」という。）に対して、「久留米市立小学校の教育課題を見据えた小規模化への対応について」諮問し、平成27年2月に答申（以下「通学区域審議会答申」という。）を受けたところである。通学区域審議会答申では、長期的には市全体において、全ての小規模校を視野に入れた学校の統合を行うことが必要であるとしつつも、複式学級における教育上の課題が深刻であることから、複式学級の回避・解消を目的とした学校の統合を優先して行うべきであるとされている。

以上のことから本方針は、国の手引きに照らしながら、通学区域審議会答申を踏まえ、本市の小規模校の対応に関する基本的な考え方や方向性等を定めるものとする。

2 児童生徒数の推移・推計等

全国的に少子化が進み、学校の小規模化が進行する中、本市においても、今後さらに学校の小規模化が進むことが想定される。

本市の小・中学校の児童生徒数は、小学校では、昭和57年の約27,400人、中学校では、昭和61年の約13,600人をピークに減少傾向が続いており、現在では、ピーク時の約60%となっている。

また、本市の児童生徒数は全体的に減少し続けているが、特に小学校では、児童数1,000人以上の学校がある一方で、30人以下の学校があるなど学校間の児童数の偏りが顕著となっている。現在、複式学級編制※1の学校（以下「複式学級校」という。）は、2校であるが、今後の推計によると、平成36年度には、5校が複式学級校になる見込みである。

○児童生徒数の推移

(平成30年5月1日現在)

| 区 分 | ピーク時 | 平成30年 | 平成36年(推計) |
|--------|------------------------|---------|-----------|
| | (小) 昭和57年 (中) 昭和61年 | | |
| 小学校児童数 | 27,387人 | 16,133人 | 16,323人 |
| 中学校生徒数 | 13,599人 | 7,063人 | 7,624人 |

○学級数・学校規模の推移

(平成30年5月1日現在)

| 区 分 | ピーク時 | 平成30年 | 平成36年(推計) |
|-------------|------------------------|-------|-----------|
| | (小) 昭和57年 (中) 昭和61年 | | |
| 小 学 校 | 学級数 | 754学級 | 574学級 |
| | 全1学年1学級の学校数 | 5校 | 15校 |
| | 複式学級校数 | 0 | 2校 |
| 中 学 校 | 学級数 | 344学級 | 204学級 |
| | 全1学年1学級の学校数 | 0 | 0 |
| | 複式学級校数 | 0 | 0 |

なお、小学校については、長期的には、平成37年度には児童数16,254人、平成47年度には14,681人(ピーク時の約54%)となることが推計されている。

※1 複式学級の編制基準（「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」第3条）

隣り合う2つの学年の児童数の合計が、第1学年を含む場合は8人以下、それ以外の学年では、16人以下で複式学級編制となる。

3 学校の役割等

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る。このため、学校では、児童生徒に知識や技能を習得させるだけでなく、集団の中で、多様な考えに触れ、認め合い、協力し合うことを通じて思考力、判断力、表現力などを育み、社会性や規範性を身に付けさせる役割も担っている。

国の第2期教育振興基本計画においては、子どもたちが主体的に学習に取り組む態度や基礎・基本的な知識・技能の習得などの確かな学力を身に付けさせるため、教育内容・方法の一層の充実を図るとともに、自ら課題を発見し解決する力、他者と協働するためのコミュニケーション能力、物事を多様な観点から論理的に考察する力などの育成を重視するとされている。

また、平成32年度から小学校で全面実施される新学習指導要領においては、生きて働く知識・技能の習得など、新しい時代に求められる資質・能力を育成し、質の高い理解を図るために、「主体的・対話的で深い学び（アクティブ・ラーニング）」の視点からの授業改善が求められている。

そうした教育を行うためには、子どもたちの学習・生活の場である学校では、一定の児童生徒数が確保されていることや、教職員については経験年数、専門性、男女比等についてバランスのとれた体制が構築できることが望ましい。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されている。

本市においても、学校・家庭・地域が一体となった「一人ひとり」を大切にしたい、未来を担う人づくり」を理念に、国の計画や指針等を踏まえながら施策・事業等を推進し、学校教育のさらなる充実を図っているところである。しかしながら、小規模化が進む小学校については、児童数が少なくなっていることに起因する学習面・生活面・学校運営上の課題が生じている。特に複式学級校は、6ページから7ページに述べているように、教育上の課題が極めて大きく、現在複式学級が発生している学校及び発生が見込まれる学校は、果たすべき役割を全うできない懸念がある。

未来を担う子どもたちに、より良い教育条件・教育環境を整備することは、教育委員会の基本的な責務であることを念頭に置き、課題の解決に向けて小規模化が進む学校の対応に取り組むものとする。

【参考】

（教育基本法）第5条第2項

義務教育として行われる普通教育は、各個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、また、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として行われるものとする

（国の手引き）

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。

4 小規模校の課題等

学校規模の標準は、集団の中で切磋琢磨しながら学習したり、社会性を高めるといふ学校の特質に照らし、学校は本来一定の規模を確保することが望ましいという考えに立って、法令※2により定められている。具体的には、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」が標準とされている。なお、近年、少子化が進んでいること等により、全国的には約半数の小学校が、本市でも小学校46校のうち20校の小学校が標準規模を下回っている状況にある。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るため、単に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、課題等を捉える必要がある。

標準規模未満の小規模校については、一般的に次のような長所があるとされている。

- 児童生徒の学習状況や学習内容の定着状況を的確に把握でき、個別の指導を含めたきめ細かな指導が行いやすい。
- 児童生徒相互・教職員と児童生徒の人間関係が深まりやすい。
- 児童生徒が意見や感想を発表できる機会や、様々な活動においてリーダーを務める機会が多くなる。
- 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。
- 異年齢の学習活動を組みやすく、体験的な学習や校外学習を機動的に行うことができる。

一方で、小規模校については、その下回る程度に応じて生じる課題が異なるが、一般的に「集団の中で多様な考え方に触れる機会や、切磋琢磨する機会が少なくなりやすい」などの課題があるとされている。

すなわち、これらの課題については、学習面、生活面、学校運営の全般にわたって、1学級あたりの児童生徒数が少なくなるほど、影響が色濃く出てくると考えられる。

※2 小・中学校の学級数（「学校教育法施行規則」第41条及び第79条）

小・中学校の学級数は、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があるときは、この限りではない

国の手引きでは、全国的な実態調査を踏まえた小規模校の課題等についてまとめられており、本市においても、とりわけ著しく児童数が減少している小学校については、国の手引きで言われていることと同様に、主に次のような課題が生じると認識している。

【学習面における課題】

- 体育の授業においてチーム競技が実施できない、音楽の合唱・合奏ができないなど、集団での教育活動が制約される。
- 児童会活動、クラブ活動など、児童が主体となる組織的活動が行いづらい。

【生活面における課題】

- 多様な考え方に触れ、自分の考え方を深めていく、などの集団における社会的経験の場が不足しがちになる。
- 小規模な集団で6年間学校生活を送ることから、人間関係が固定しやすい。
- 教員と児童との心理的な距離が近くなりすぎることから、教員への依存心が強まる可能性がある。

【学校運営における課題】

- 教員個人の力量への依存度が高まる傾向にあるため、人事異動により教育活動が過度に左右されたり、学校経営が不安定になる可能性がある。
- 一人の教職員が担う校務分掌が多岐にわたるとともに、経験、年齢、性別などバランスのとれた教職員の配置が難しくなる。

さらに、児童数の著しい減少に伴い、異なる学年の児童が同じ教室で学習する複式学級校にあっては、前記に加え、次のような深刻な課題が生じる。

【複式学級の課題】

複式学級では、1人の教員が、同一教室内でそれぞれの学年の児童に異なる学習内容を指導する授業であるため、一方の学年が指導を受けている（直接指導）間は、もう一方の学年は、自分たちで自主的に学習を進める（間接指導）ことを、交互に繰り返すことになる。

したがって、同学年から構成される単式学級と比べ、直接指導の時間が半分程度に制約されることが最も大きな課題として挙げられる。また、それに付随して、間接指導時には次のような課題が生じる。

- 学習内容が理解できずに、児童の思考が中断することがある。又は学習が早く終わった児童には空白が生じ、教員の指導を待って学習が停滞することがある。
- 学習問題の解決等に行き詰まったとき、教員はもう一方の学年の指導にあたっていて、直接の支援を効果的に行えない場合がある。
- 問題把握や学び合い等の内容を深める重要な学習過程において、直接的に必要な指導や支援を受けられないことがある。
- 教員の直接指導の声や動きが交錯し、自学・自習を行っている児童の集中力等を低下させる。

このように、複式学級にあっては、小規模校の課題がより一層顕著に現れ、直接指導が制約されるという深刻な課題が生じることから、次のような児童の学習達成や育ち合いへの影響が強く懸念される。

- 児童間で切磋琢磨する機会が少なくなるため、意欲や頑張りが引き出されにくい。
- 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。
- 集団の中で自己主張をしたり、他者の意見等を聞き分ける経験を積みにくく、社会性やコミュニケーション能力が身につけにくい。

加えて、複式学級校においては、教頭又は担任外教員(教務主任等)のいずれかしか置けない学校運営上の課題も生じる中、児童への影響をできる限り低減するために、指導方法の向上・工夫改善等の取組を継続して進めている状況にある。しかしながら、複式学級の課題は、学校の懸命な取組をもってしても、不可避かつ克服できない課題であり、学校の努力による対応では限界があると言わざるをえない。

このようなことから、教育委員会では、義務教育段階における子どもたちの教育の機会均等や、教育水準の確保の観点から、複式学級における教育上の課題について、看過できない重大な課題として認識するものである。

5 学校規模の考え方

本市における小学校の学校規模については、子どもたちの教育を充実する観点からは、全学年でのクラス替えや、学習活動の内容に応じて学級を超えた集団を編成することが可能となり、かつ同学年に複数の教職員を配置できることから、1学年が複数の学級で構成されていることが望ましいと考える。

1学年2学級以上を理想としながらも、現在、複式学級が発生している学校及び発生が見込まれる学校における教育課題の重大さを踏まえると、その課題に適切に対応するためには、国の手引きにあるように少なくとも1学年1学級以上(6学級以上)であることが必要である。

◎教育を充実する観点から「望ましい学校規模」

= 1学年が複数の学級で構成される規模

◎教育課題の顕在化等を回避するために「必要となる学校規模」

= 1学年1学級以上(6学級以上)の規模

【参考】

(国の手引き)

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。

(通学区域審議会答申)

本市の小学校の学校規模としても、以下のような要件を満たすことが望ましいと考えられる。

○1学級の児童数としては、一人ひとりに教師の目が届き、きめ細かな指導が行いやすく、また、児童同士で学び合い、競い合える人数であること。

○学級間の相互啓発やクラス替えができるよう、1学年が複数の学級で構成されること。

6 対応の方策等

(1) 基本姿勢

児童にとってより良い教育条件・教育環境を整え、義務教育の機会均等、教育水準の維持・向上を図ることが、教育委員会の第一義的な責務であることを強く念頭に置き、本市の教育行政上の重要課題の一つである学校の小規模化対応については、重点的に取り組むものとする。

この小規模化対応にあたっては、学校の小規模化に起因する教育課題を十分に踏まえ、「望ましい学校規模」を目指すものとする。加えて、直面している深刻な教育課題の解決に向けて、できる限り速やかに「必要となる学校規模」を確保する観点から、検討の順位や対応の方策等について、次のとおり定める。

(2) 検討の優先順位等

ア 既に複式学級が発生している学校

長期にわたって学校全体で複式学級が固定化しており、かつ児童数の推計において、その解消が見込めない小学校については、速やかに抜本的な対応の検討に着手する。

イ 今後、複式学級の発生が見込まれる学校

今後、児童数の推計において複式学級が発生し、さらに拡大・固定化する見込みの小学校については、順次、対応の検討を行う。また、一時的に特定の学年にのみ複式学級が発生する小学校については、児童数の推計を注視しつつ、小規模特認校制度の導入等の検討を行う。

ウ 望ましい学校規模を下回る学校

全ての学年又は一部の学年において一学級編制となっている、いわゆる標準規模未満の学校については、児童数の推計等を踏まえながら、全市的かつ計画的な対応の検討を行う。

◎本市において、最優先の対応が必要と位置付ける小学校
＝既に複式学級が発生し、固定化している小学校

(3) 小規模化対応の方策等

学校の小規模化に対応する方策としては、通学区域の変更、小規模特認校制度の活用、学校の統合が挙げられる。それぞれの方策の特性を踏まえつつ、本市の児童数推計や小学校の配置状況等を十分に考慮し、適切な方策を採用することが肝要となる。

ア 通学区域の変更

小規模校対応の方策としての通学区域の変更とは、小規模校に隣接する学校との通学区域の境界線を変更し、隣接校の通学区域の一部を小規模校に取り込むことによって児童数を増やす方策である。通学区域の変更は、学校を維持しながら小規模校の児童数の増加を図るという特性があるが、一方の学校では児童数が減少することになるため、実施にあたっては将来にわたって小規模校とならないよう、慎重な検討が必要となる。なお、一般的に、学校の小規模化対応の方策として採用するためには、小規模校に隣接する学校が標準規模を上回る大規模校以上(19学級以上)であることが基本的な条件となる。

本市においては、最優先の対応が必要と位置付ける既に複式学級が発生している学校、あるいは今後の推計で複式学級が発生し、さらに拡大・固定化する見込みの学校のいずれにおいても、大規模校に隣接しておらず、今後もその見直しはない。また、現在の通学区域は、過去からの合併や学校の新設、地域の事情などそれぞれの歴史的な経過の中で設定していることから、その見直しは非常に難しいといえる。したがって、基本的な条件等を満たしている環境ではないため、通学区域の変更については、対応方策として採用できない。

イ 小規模特認校制度の活用

小規模特認校制度とは、平成9年に文部科学省が示した通学区域の弾力的運用の一つであり、小規模校における教育上の長所や、自然環境などを活かした特色ある教育活動の情報を広く発信し、それらの教育を受けることを希望する保護者・児童生徒の通学区域外からの入学・転入学を認めることで、学校規模の拡大を図る制度である。

本市においては、平成25年2月の通学区域審議会からの中間答申に基づき、速やかに対応可能な複式学級の回避・解消の方策として本制度を採用し、特に小規模化が進んでいる

3 小学校に対して導入している。平成 25 年度及び 26 年度の計 2 回、この 3 小学校へ入学・転入学する児童の募集を行った結果、1 校で複式学級を回避できたものの、他の 2 校については、複式学級の回避・解消に至らなかった。

教育委員会ではその結果を踏まえて、本制度について検証し、今後の運用について平成 27 年 8 月の教育委員会会議において決定した。

具体的には、本制度の導入により、一定の成果が期待できる「一時的に特定の学年にのみ複式学級が発生する小学校」を適切に選定して制度を導入し、慎重な検討の下に運用を行えば、今後も小規模化対応の一方策として活用できるとした。

一方で、著しく児童数が減少している学校、すなわち、「長期にわたって学校全体で複式学級が固定化しており、かつ児童数の推計において、その解消が見込めない小学校」又は「今後、児童数の推計において複式学級が発生し、さらに拡大・固定化する見込みの小学校」にあっては、小規模特認校制度では複式学級の回避・解消が極めて困難であるだけでなく、校区外の児童数の増加に伴い保護者・地域と連携した学校づくりにも影響を与える懸念があることから、長期的・抜本的な小規模化対応の方策としては有効ではないと結論づけた。

ウ 学校の統合

学校の統合とは、複数の学校・通学区域を統合して一つの学校・通学区域とすることにより学校規模の拡大を図る方策である。この方策は、児童数の増加の展望が開けず、さらなる児童数の減少に伴う複式学級の固定化や拡大により、現状のままでは教育課題の顕在化等が不可避であることが明らかである場合であって、他に有効な複式学級の回避・解消の手立が見当たらないときに、全国の多くの自治体で採られている。

学校の統合には、小規模校が隣接校と統合する 2 校の組み合わせの場合と、隣接し合う 3 以上の小規模校等の組み合わせによる統合の場合とがある。また、統合の方式には、法令上の定義はないが、他市等の事例に照らすと、いわゆる「編入統合」と「新設統合」とがある。ここで、「編入統合」は、統合しようとする学校のうち 1 校を存続させ、それ以外の学校を廃止とする方式であり、「新設統合」は、統合しようとする学校を全て廃止として、新たな学校を新設する方式である。

このような学校の統合については、複数の通学区域を一つの通学区域とし、既存の学校を廃止することになるため、小規模校及び隣接校の児童数の推計や配置状況及び地域の特性

等を踏まえ、統合の組み合わせ及び方式などについて慎重に検討するとともに、十分かつ丁寧な説明等を通して保護者や地域住民の理解を得ることが必須となる。

以上ア～ウで述べたように、各方策の特性や本市における現状等を踏まえ、小規模化対応の基本的な方策としては、学校の統合とする。

| |
|------------------------|
| ◎小規模化対応の基本方策 ＝学校の統合 |
|------------------------|

(4) 統合の検討を進めるための基本的な考え方

小学校は児童の教育のために設置されている公の施設であることから、学校の統合の検討にあたっては、言うまでもなく児童にとってより良い教育条件・教育環境の整備を第一義的に考えるべきである。一方で、国の手引きにもあるように、本市においても、各小学校は、地域のコミュニティの核としての性格を有し、防災、地域の交流の場など、様々な機能を併せ持っている。

また、学校教育は地域の未来の担い手である子どもたちを育成する営みでもあり、まちづくりのあり方と密接不可分であるといえる。加えて、子どもの育成のためには、学校の教職員や教育行政のみで対応していくことは困難となっており、保護者及び地域住民との協働による学校づくりが必要となっている。

このようなことから、教育委員会では、本方針の内容等について、説明会の開催などにより保護者や地域住民に周知して理解を得ることに努める。その上で、教育委員会は、統合の組み合わせ及び方式並びに行程・実施時期等の具体案を策定する。具体案については、保護者や地域住民等に提示し、十分な協議・調整等を経て、決定する。

なお、統合の検討を行うにあたっては、小規模化対応の優先順位等を踏まえ、まずは複式学級解消のための統合を実施し、次に望ましい学校規模を実現するための統合を行う、という2段階方式での対応も視野に入れるものとする。

7 留意事項等

通学区域審議会の答申、国の手引き及び他市の対応方針等において、学校の統合を行う際には、通学の安全確保や統合後の地域コミュニティへの配慮など、主な留意事項が挙げられている。

学校の統合に際して留意すべき事項については、教育委員会と市長との十分な連携・協力の下に、対象となる保護者や地域住民の意見等を聴取しながら、それぞれの役割と権限に応じて適切に対処することを基本とする。本方針では、基本的な考え方や対応の方向性を示すものとし、具体的な内容については、別途策定を予定している学校統合の実施計画で決定していく。

(1) 主として教育委員会が留意すべき事項

ア 通学の安全確保と支援に関する対応

学校の統合に伴い通学路の変更が生じる場合は、久留米市通学路交通安全対策プログラムに基づき関係機関と連携して当該通学路の安全対策を進める。また、国が定めた通学距離の基準である徒歩4kmを超えるときや、学校の統合前と比べて著しく通学距離が長くなる場合等は、児童の実態や地理的な状況等を踏まえて、スクールバスの運行等の通学支援を検討する。

イ 児童にとっての環境変化への対応

学校の統合は、児童の学習環境や生活環境等が大きく変化することになるため、児童に精神的な負担が生じないように、統合前から継続的に、統合予定校同士の交流を深めるための交流学習や合同行事等を計画的に行うとともに、不安や悩みを把握するアンケートを逐次実施し、スクールカウンセラー等の配置を行うことで個々の児童へのきめ細やかな配慮や支援等を行う。

また統合後も、児童の新たな環境への適応を支援する観点から、アンケートの実施やスクールカウンセラー等の配置を継続するとともに、学習面・生活面において、児童の新たな人間関係を早期に構築させるための工夫や、小規模校の児童が活躍できるような機会の意図的な設定等を行う。

(2) 市関係部局において留意が必要となる事項

ア 地域コミュニティへの配慮

本市においては、小学校区を単位として地域コミュニティが形成されていることから、小学校を統合する際にはコミュニティへの対応や配慮等が必要となる。

イ 地域の拠点機能の継承

学校施設が有している災害時の避難所や地域におけるスポーツ活動の場としての機能の継承については、市の各計画との整合性を図りながら検討を行う。