

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
	社会性の涵養、多様な考えに触れる機会の確保	36
	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、三世代同居の減少、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が、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・向上の観点を踏まえ、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/siryo/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^{せつきたくま}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やすく、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）、

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ります。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・実施する必要があります。

【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。

児童数の状況や、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、同学年での複数教員配置や、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增築事業については、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。

（２）学校の適正配置（通学条件）

- 学校の配置に当たっては、児童生徒の通学条件を考慮することが必要です。学校統合を行うことは、児童生徒の通学距離の延長に伴い教育条件を不利にする可能性もあるため、学校の位置や学区の決定等に当たっては、児童生徒の負担面や安全面などに配慮し、地域の実態を踏まえた適切な通学条件や通学手段が確保されるようにする必要があります。

【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4 km以内、中学校ではおおむね6 km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¹⁴。
- 徒歩や自転車による通学距離の基準を定めている市町村も相当数ありますが、そのほとんどが小学校で4 km以内、中学校で6 km以内又はそれ以下の距離を基準として定めており、中には、地域の通学路の実態を踏まえ、徒歩と自転車で異なる基準を設けているところもあります。
- 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4 km以内、中学校で6 km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¹⁵。
- これらを踏まえれば、徒歩や自転車による通学距離としては、小学校で4 km以内、中学校で6 km以内という基準はおおよその目安として引き続き妥当であると考えられます。その上で、各市町村においては、通学路の安全確保の状況や地理的な条件に加え、徒歩による通学なのか、一部の児童生徒について自転車通学を認めたり、スクールバスを導入したりするのかなども考慮の上、児童生徒の実態や地域の実情を踏まえた適切な通学距離の基準を設定することが望まれます。

【通学時間による考え方】

- 他方、児童生徒の実際の通学の状況を見た場合、スクールバスの導入事例や多様な交

14 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）。

15 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）

通機関の活用事例が増加しており、児童生徒の通学条件を、徒歩や自転車による通学を前提とした通学距離だけで設定することは実態にそぐわないケースが増えています。上述した、公立小・中学校の施設費の国庫負担においても、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、4 km、6 kmの範囲に収まらない統合に伴う施設整備も同様に国庫負担の対象としており、実際にはスクールバス等を活用することにより、小学校で4 km、中学校で6 kmの通学距離を大きく上回る統合事例もあります。

- このため、通学時間の観点から各市町村の通学条件の基準を調査した結果、「交通機関を利用した場合の通学時間」を基準として設定している市町村の中では、おおむね1時間以内と設定している例が多いことが明らかになりました。また、過去の統合事例を分析したところ¹⁶、統合後の最遠方からの通学時間は10分未満～75分までと幅広いものの、9割以上が1時間以内となっていました。
- 交通機関の活用により通学時間が長くなったり、毎日の徒歩の時間が減少したりすることに伴い、体力の低下や家庭学習の時間の減少といった様々な課題も生じ得るところですが、全国的には創意工夫を生かしてこうした課題の解消を図っている事例も存在します。例えば、スクールバスの乗車時間を有効活用する観点から、音声教材の活用や図書館司書等の同乗による朗読活動を行うなどの工夫をしたり、校門から一定の距離でスクールバスから降車させ、歩数を確保する取組を行っている学校もあります。
- さらに、学校での体力づくり活動の充実や、遊具・運動場の環境整備等といった対策を行っている学校、児童生徒の疲労等に配慮し、長時間バスに乗った状態から学校での活動に入るために心身の状態を円滑に切り替えていく観点から、学校に到着した後、軽い運動を行う時間を設けている学校もあります（課題解消のための具体的な工夫については第3章（3）で詳述します）。
- 以上のようなことを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。

16 「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）において、過去3年間の統合事例をすべて調査した結果に基づくものです。

- なお、特に小学校の場合、通学距離や通学時間を検討する上では、低学年の児童と高学年の児童との体力の違いも考慮に入れる必要があります。地域の実情や児童生徒の実態に応じて適当と判断される場合には、例えば、低学年については分校に通わせ、高学年になったら本校に通わせるといったことも一つの対応策として考えられます。

【各地域における主体的検討の重要性】

- いずれにしても、各地域が抱える課題や実情は様々であることから、通学距離や通学時間についても機械的に本手引の考え方を適用することは適当ではありません。各市町村においては、児童生徒の発達段階、保護者のニーズ、通学路の安全確保、道路整備や交通手段の状況、気候条件、学校統合によって生じる様々なメリット、通学時間が長くなることによるデメリットを緩和したり、解消したりする方策の可能性、その際の学校・家庭・地域・行政の役割分担の在り方などの観点を全体的に勘案して、総合的な教育条件の向上に資する形で、通学距離や通学時間の目安を定め、学校の適正配置の検討を行う必要があります。（「3章（3）統合により生じる課題への対応」参照）