

# 学校「適正」規模の意味と 学校再編取組みの課題

東京大学名誉教授/放送大学特任教授

小川 正人

## 論点

- ▶ 1. 日本の教育行政と学校は、なぜ、「学級」を重視してきたのか
- ▶ 2. ①望ましいとされる学校規模の標準（12~18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか  
②望ましいとされる学校規模の標準のポイントは何か
- ▶ 3. ①諸事情で、標準以下の小規模校を存続せざるを得ない場合、地域・保護者が小規模校を選択する場合、子どもの学習と良好な教育環境を保障するためにどのような方策、配慮が必要とされるのか  
②コロナ禍下とポストコロナ社会を見通して、規模に関係無く学校教育に求められている課題

# 1. 日本の教育行政と学校は、なぜ、「学級」を重視してきたのか

—欧米と日本における「学級」の教育的位置づけの違い—

## ▶ 《欧米の学校》

- ▶ ① 教員は教科の授業を中心に担当、児童生徒の問題行動等はカウンセラーやソーシャルスクールワーカー等の専門職員が担当
- ▶ ② 学級は学習集団で、しかも学級内の学習指導は個々の子どもの個別指導が重視されるため、一人の教員が子どもへの個別指導が可能な少人数で編制される傾向（25人～30人、米国の小学低学年では15人～20人）。
- ▶ ・ 生活指導的機能は無いわけではないが、それは教員が個々の子どもと親に対して行う指導であって学級の生活集団的機能が強く意識化されることはない。

# 1. 日本の教育行政と学校は、なぜ、「学級」を重視してきたのか

—欧米と日本における「学級」の教育的位置づけの違い—

- ▶ 《日本の学校》
- ▶ ①学習（教科）指導の外に、集団の生活・活動を通じて生徒指導やクラブ・部活動等の多様な教育活動を期待され担っている。
- ▶ ②学級は学習集団であると同時に、生活指導集団、学校行事、学校経営の基礎的集団として考えられて、相対的に大きな規模で編制されてきた。
- ▶ ③日本の学校の教育活動は、欧米とは違い、生活集団と学習集団を一体とした学級経営＝学級づくりを基盤に教科指導と生活指導の双方の取組みを行うことで、子どもの社会性・規範と均質な高い学力の育成という2つを成功裏に進めてきた。

# 1. 日本の教育行政と学校は、なぜ、「学級」を重視してきたのか

—欧米と日本における「学級」の教育的位置づけの違い—

## ▶ 日本の学校における「学級」の意味、位置づけ

- ① 児童生徒には、学習集団であると同時に日常の生活集団
- ② 教員には、学習指導集団であると同時に社会規範や集団性等を学習させる生活指導集団
- ③ 学校経営の上では、学級は教育活動と学校運営のベースとなる基本単位
- ④ 教育行政の上では、学級をベースに教育活動と学校経営が行われることから、学級の数単位に、教職員数の配置、学校予算の配分、実験室や特別教室等の教室数など校舎の構成等を決める行政運営の基本単位

# 1. 日本の教育行政と学校は、なぜ、「学級」を重視してきたのか

## —欧米と日本における「学級」の教育的位置づけの違い—

上記の理由から、日本では、望ましい教育環境や学習環境を考える時、学級の数を単位に検討されてきた。

但し、近年、学級＝学習集団＝生活（指導）集団という一体的、固定的な考え方を見直し、生活(指導)集団と学習集団を分けて柔軟な運用を図るようになった。

例：

○児童生徒の個別ニーズに応える学習指導・支援の要請

⇒日常の生活(指導)集団である学級をベースにしつつも、別の学習集団単位を設ける（少人数指導、習熟度指導など）

○教育的必要から、近隣の複数校がネットワークを作って多人数での学習や交流・協働学習、教育活動に取り組む、など

## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

### ●戦後の学校統廃合の沿革

#### ①1950年代の第1期：

新制中学校の設置・管理等が市町村の仕事となり、それらを能率的に処理する一定規模以上の市町村を創設する必要。新制中学校1校を能率的に設置・管理する人口規模約8000人が想定され、市町村合併が強力に進められた。

#### ②1970年代の第2期：

過疎地域の学校統廃合促進のため、過疎地の統合学校の建築に2/3国庫負担で誘導。

全国で統廃合が誘発、多くの反対運動も。文科省は無理な統合をしないよう要請

#### ③1990年代から現在の第3期：

日本社会全体の人口減少、少子化を背景に、長期間にわたって地方や都市に関係無く全国的に学校統合・再編が共通の課題

## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

### ▶ ①第1期：1950年代

- ・ 1947年頃の全国市町村数1万505（市:210、町：1784、村：8511）
- ・ 行政事務を能率的に処理する一定規模以上の市町村を創設する必要性



### ▶ ・ 1953年町村合併促進法(3年の時限立法)：

市町村規模を「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」（1953年町村合併促進法3条）とした。

8000人という数字は、「新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口」

### ▶ ・ 1956年「新市町村建設促進法」： 学校統合を重要施策に据えた。



その結果、1953年～1961年までに市町村数は3472と1/3に減少



## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

### ○文部省の対応

自治庁主導で強力に進められる学校統廃合に対し、当該の統廃合が合理的かどうかを判断し、教育の論理に沿った統廃合を適正に進めていく必要があるとして小中学校の適正規模の在り方について検討を開始

- ・清瀬一郎文部大臣 中教審に「公立小・中学校の統合方策について」を諮問

#### <中教審での審議>

1956年8月27日

- ▶ 教員配置、学校経費、施設面から見た適正規模、通学距離の限度、学校統合による教員給与費の変化、各県が策定した適正規模に関する規定の資料、教育効果に関する科学的根拠を示すデータ等（学力と学校規模、通学距離と児童生徒の疲労度等との関係、労働科学研究所が行ったフリッカー検査法による疲労度測定と通学時間と児童生徒の生活時間、睡眠時間の変化に関する調査結果）の検討

## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

○中教審答申「公立小・中学校の統合方策について」（1956年11月15日）  
「おおむね12学級ないし18学級を標準とする」

○文部省「学校統合実施の手引き」（1957年7月）

- ・ 教員組織、学校施設、学校経費、学力等の観点から、12～18学級を適正規模
- ・ 通学距離：児童生徒の疲労度、生活時間等から小学校4km、中学校6km
- ・ 学校統廃合政策は「第一義的には、あくまで教育的見地に立って、考慮すべき」であり、「町村合併に伴う政治的な処理により、あるいは一部の地域住民の利害や権力関係によって、目先の問題解決のため適正を欠く統合を実施すべきではない」、「学校の統合や通学区域の変更は、政治的な紛争と明確に区別して、もっぱら教育上の見地から実施されなければならない」と強く要請

## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

### ③第3期：1990年代～

- ▶ ・1995年(平成7年)「市町村合併特例法」
- ▶ 2005～2006年度は合併数がピークに達し、3200あった市町村は1,718にまで減少、所謂「平成の大合併」
- ▶ 但し、これまでと違い、日本社会全体の人口減少、少子化を背景にし、今後、長期間にわたって地方や都市の別無く全国各地域で児童生徒数が急激に減少していくため、全国的に学校再編は殆どの自治体、地域で共通の課題となってきた。
- ▶ ↑
- ▶ 財務省、総務省等、経費削減や教育効果を上げるため学校統合・再編を推奨：財政制度等審議会(2007年6月)、など

## 2-①学校規模の標準（12～18学級）は、どのような背景の下、どういう理由でつくられたのか

### ▶ ○文科省の基本的スタンス：

2015年「手引き」：学校規模の適正化に関する手引を約60年ぶりに改訂

- ①標準（12学級～18学級）の再確認
- ②全国的少子化や学校規模の縮小傾向を踏まえ、各学年1学級以下の学校について計画的な統合・再編の検討を要請
- ③一方で、地理的要因や地域事情による小規模校の存続にも言及し、「4章 小規模校を存続させる場合の教育の充実」と題する章を記載し、事実上、小規模校を認めざるを得ない現状があることを了承。

計画的な統合再編とともに、小規模校の教育効果を上げる手立てをとるというスタンスを明確に示した点を確認しておくことは重要である

## 2-②学校規模の標準のポイントは何か

—第3期の学校統合・再編の下で標準（適正）規模の意味を考える—

**（論点）** 学校の標準基準は、1957年に作成されたもの。60数年を経ているが、見直しの必要はないのか。今日でも標準基準としての意義はあるのか。

↑

「平成の大合併」の下、2008年に、学校統合・再編を巡る諸課題を整理するため中教審・初中教育分科会に専門作業部会が設置、論点を整理

- ・ 長期的人口減少を背景にした児童生徒数の減少と学校規模が小さくなっていく全国的趨勢の下で、今後も12～18学級を標準基準とする意義は何か
- ・ 地域の人口動態、諸事情を踏まえて別の標準基準を策定し、複数の標準基準から地域に合った標準基準を選択的に活用する可能性や方策は有効か

## 2-②学校規模の標準のポイントは何か

—第3期の学校統合・再編の下で標準（適正）規模の意味を考える—

### ①目指す教育や育成すべき子ども像を考えると、学校規模を考える重要なポイント：

「学校が教科の知識・技能だけでなく集団の中で多様な考えなどに触れ、交流、切磋琢磨し、思考力、問題解決能力などを育み、社会性、規範意識を身に付けさせる」こと、

↓（そのための学校の条件）

- ・ 児童生徒個々のニーズに対応しつつ、必要な学習・生活指導の集団編成と集団活動ができる学級替えが可能となる条件
- ・ 多様な教育活動と学習支援等に弾力的に対応できる教職員配置が可能となる条件

### ②標準基準は、それ以下、或いはそれ以上の学校に、其々に見合った配慮、厚いサポートをするという行政上の意味合いがある。

学級を単位に教職員数の配置などを行っている現行の法制度を踏まえると、今日でも、12～18学級は標準基準としての意義を有しているということを再確認

## 2-②学校規模の標準のポイントは何か

—第3期の学校統合・再編の下で標準（適正）規模の意味を考える—  
【複数の学級を編制できる学校規模のメリット】

<児童生徒の学習や教育指導の面>

- 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する環境を作ることができる
- 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で、きめ細かな指導が可能となる

## 2-②学校規模の標準のポイントは何か

—第3期の学校統合・再編の下で標準（適正）規模の意味を考える—

### 【学級数が少ない小規模校のデメリット】

<児童生徒の学習や教育指導の面>

- 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
- 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 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
- ⑦ 協働的な学習で取り上げる課題に制約が生じる
- ⑧ 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



### 3. 小規模校のメリットを最大化しデメリットを最小化する方策、取組みの課題

- ▶ 全ての学校を12～18学級の標準基準に再編していくということは現実的ではないし望ましいとも思えない。地域の諸事情や地理的条件で、小規模校のままでもその地域に存続させる必要のある学校もあり、また、小規模学校を選択する地域、保護者もあると想定される。
- ▶ ↑
- ▶ 文科省：2015年「手引き」
- ▶ ・学齢児童生徒が減少する中で、学校統合を行うか、学校を残しつつ小規模校の良さを活かした学校づくりを行うか等は、地域の実情に応じたきめ細かな分析に基づいて各設置者の主体的判断で決定すべき
- ▶ ・地域の核としての学校の性格や地理的要因・地域事情等に配慮する必要から、地域の実情に応じて小規模校の課題の克服を図りつつ小規模校の存続を選択する地域住民の判断も尊重すべき

### 3. 小規模校のメリットを最大化しデメリットを最小化する方策、取組みの課題

- ▶ 小規模校のデメリットを最小化しつつ、少人数というメリットを最大化できるような工夫
- ▶ **<小規模校の良さを活かす方策>**
  - ▶ ・少人数を生かした教育活動（外国語の指導や実技指導等）の徹底
  - ▶ ・個別指導・繰り返し指導の徹底等による学習内容の定着
  - ▶ ・地域の自然・文化・産業資源等を活かした特別なカリキュラムの編成
  - ▶ ・地域との密接なつながりを活かした校外学習・体験活動の充実、等
- ▶ **<小規模校の課題を緩和する方策>**
  - ▶ ・小中一貫教育による一定の学校規模の確保
  - ▶ ・社会教育施設等との複合化による教育活動の充実
  - ▶ ・ICTの活用による他校との合同授業
  - ▶ ・小規模校間のネットワークの構築、等

### 3. 小規模校のメリットを最大化しデメリットを最小化する方策、取組みの課題

- ▶ 学校教育は、国家社会の重要な基盤であり、又、児童生徒にとっては生きていくうえでの基本的権利である学習・教育を保障する制度



- ▶ ・ 今後、長期的に人口減少社会に移行する日本社会では、一定の経済規模と成長を維持し、国民生活の安定向上を図っていくために、一人一人の能力の（付加）価値と生産性を高めていくことが不可欠
- ▶ ・ そのためにも児童生徒数の減少の中でも、一人ひとりに学習の良好な環境と学校教育の機能を維持していくことは重要



- ▶ 子どもに対し学習の良好な環境と学校教育の機能を維持していくという課題は、実は、小規模校にだけ課せられたことではなく、標準規模や大規模校においても同様の課題であることをコロナ禍の下で一層切実に認識させられた

### 3. 小規模校のメリットを最大化しデメリットを最小化する方策、取組みの課題

○人口減少・児童生徒数減少だけでなくポスト、或いは、ウィズ・コロナ社会を見据えた教育条件整備の課題

- ▶ ・コロナ感染による長期休校、学校再開後の分散登校や子どもの安全・健康に配慮した授業と教育活動は、オンライン学習などのICT活用や家庭学習の確保・支援を日常的な教育活動にとって不可欠なものにした。
- ▶ ・人口減少、児童生徒数の減少だけでなく、ポスト・コロナ社会を見据えた時、どのような環境の下でも継続的な教育活動を維持し子どもに十全な教育を保障していく体制をしっかりと構築していくことが重要



### 3. 小規模校のメリットを最大化しデメリットを最小化する方策、取組みの課題

- ▶ ICT環境等の整備と活用により、児童生徒の一人ひとりのニーズに則した個別最適の学習指導と多様な集団での協働学習を可能にしていくこと
- ▶ 小規模校の教育環境の改善だけでなく、地域の様々な学校の課題にも対応（**地域学校経営**）できるよう、学校単位の教職員配置に加えて、地域の複数学校を包摂するブロック単位での教職員配置・兼務も可能にするような法制度や仕組みの創設（⇒小規模校同士、規模の異なる複数学校間のネットワークや合同授業・活動、単位学校を超えた教職員の研修等が可能になる）
- ▶ **児童生徒数の減少を背景にした学校の統合・再編は、そういう意味では、これからの新しい地域の学校のあり方を再構築していくチャンスでもある**

## 参考・引用文献

- ▶ 小川正人『日本社会の変動と教育政策—新学力・子どもの貧困・働き方改革—』（左右社 2019年）
- ▶ 櫻井直輝「昭和町村合併期における中央政府の公立小中学校統廃合政策の分析」（『日本教育政策学会年報』第21号 2014年）
- ▶ 堤真紀「少子化と学校規模の適正化」  
（『調査と情報』1109号 2020年8月18日）
- ▶ 文部科学省「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—」  
（2017年1月27日）