

上越市学校適正配置の
基本的な考え方について（審議のまとめ）

— 意見書 —

平成22年2月24日

上越市学校適正配置審議委員会

はじめに

上越市学校適正配置審議委員会

委員長 上野 潔

本委員会は、上越市の学校教育の一層の充実と生涯学習の推進を目指し、全市的な視点から学校区の見直しとともに、学校の適正配置及び学校の在り方について、平成10年より様々な審議を重ねてきた。

わが国における少子化傾向とその影響などについては、本市においても同様の傾向が見られ、複式学級を有する小学校も多く存在している。そして、この傾向は、今後も続くことが予測される。一方、市街地及びその周辺の一部では、人口が集中し、学校規模が肥大してきているところも見られる。

こうした中、学校施設の整備に当たっては、これまでも学校における児童生徒数の変化や校舎等の老朽化、耐震補強等の工事の実施など、様々な課題解決に向けた速やかな対応が求められてきた。とりわけ児童生徒数の顕著な増減は、学校の存続にかかわる重大な課題であり、現在では、学校の統廃合を視野に入れた取組も迫られてきている。こうしたことから、望ましい教育環境を整備するため、いろいろな観点から学校の統廃合や学区の再編を含む様々な方策を、十分に検討していかなければならない状況にある。

そこで、これらの状況をかんがみて、今年度は上越市教育委員会から、上越市における小中学校の適正配置基準を作成するための審議をゆだねられた。本委員会ではこれまでに様々な調査をし、学校や地域から見える課題を整理して、望ましい学校の在り方の指針となる学校の適正配置基準を検討してきた。

子どもにとってよりよい教育環境としての学校を整備するとともに、地域の振興や生涯学習にかかわる様々な活動の推進も視野に入れ、ここに審議のまとめとしての意見書を提出する。

も く じ

はじめに

1	適正配置にかかわる上越市内の学校の状況	1
2	適正配置基準	4
3	望ましい教育環境実現に向けた学校の在り方	7
4	望ましい教育環境の実現に向けた喫緊の課題	8

おわりに

1 適正配置にかかわる上越市内の学校の状況

少子高齢化や核家族化、情報化の著しい進展など急激な社会の変化に伴い、家庭や地域社会の教育力の低下が顕著に現れてきており、子どもが健全に育つための教育環境は、非常に厳しい状況にある。このような状況が続く中、子どもには、基本的な生活習慣の乱れや学力・体力の低下、規範意識の欠如など、看過できない様々な課題が生じてきている。こうした時代の変化や子どもたちの変容に対応し、私たちはよりよい教育環境を整え、教育効果の向上を図っていかなければならない。

上越市においても、少子化による児童生徒数の減少が続いており、学校の小規模化が進行している一方で、市街地における学校の中には、人口の集中等により大規模化が進んでいるところも見られる。

このような学校の小規模化や大規模化が、学校運営や教育活動に与える影響は大きく、子どもたちの教育条件や教育環境に不均衡が生じることが懸念される。さらに、今後この傾向が加速されることも想定され、上越市にとって見逃すことができない重大な問題になっている。

そこで本委員会では、こうした事態を解消する方策として、「学校規模と教育効果」「児童生徒の通学負担」「学校と地域連携」「学校の統廃合と地域振興」の4つの観点から市内の学校にかかわる実態を調査し、これらに基づき適正配置基準につながる審議を行った。

(1) 学校規模と教育効果について

「学校規模と教育環境」、「望ましい学級の規模」、さらに「学校規模と学力・校内事故との相関関係」などについて、市内小中学校の校長やPTA役員の考えをそれぞれ聴取するとともに、学校規模別の全国学力・学習状況調査結果や学校内での事故数について実態調査を行った。

学校規模と教育環境については、一般にいわれていることと同様な意見が多かった。たとえば、小規模校では、子どもの活動が単調になりやすく、人間関係が固定的であるが、大規模校では、多様な活動が可能であり、いろいろな人間関係をつくることができることから、社会性が育つ。一方、小規模校では、一人一人の子どもに応じた指導ができるが、大規模校ではそれが難しい。施設設備の使用についても、小規模校ではゆとりがあるが、大規模校では制約が多い状況がある。

しかし、このような状況は、どの学校にもあてはまるとはいえず、各学校における教育方針や教員の資質などにより実際の状況は必ずしも一致しないものの、それぞれの欠点を補うにも限界があることもわかった。

学習内容の面では、子どもは1学年違うとその成長の差が著しいことから、発達段階に応じた教育が求められている。このため各教科の学習は、それぞれの学年の発達段階に応じて、系統的に学ぶように学習内容が配列されている。しかし、極めて少人数のため、複数学年の子どもで編制する複式学級では、このような内容配列での学習が極めて困難である。そのため複式学級の授業において、異学年の学習内容をミックスして授業を行う場合には、自分と異なる学年のものを学ぶことがある。また、それぞれの学年に合った個別の授業を行う場合には、授業を受けている学年と自学自習の学習方法をとらざるを得ない学年に分かれることもある。このように、複式学級では、様々な学習形態が工夫されているが、子どもたちには過重な負担をかけている状況にある。これらのことから、複式学級が生じない学校がより望ましいと考えられる。

また、一つの小学校から分かれて中学校に進学することへの教育的影響について、「少人数になって進学する子どもには心理的な負担がある」とする意見や、「別々に進学させずに9年間同じ仲間と過ごさせたい」と考えている意見が、保護者からあった。一方、「同級生と別れて進学することや中等教育学校など複数の選択肢があることは、子どもの成長にとってよい」と考えている保護者の声もあった。

適正な学級規模では、一人一人の子どもにきめ細かな指導ができる授業人数、体育の授業のようにそれを行う上で必要な人数、あるいは子どもたちの人間関係を形成するに適正な人数などの観点から校長が考える適正な学級の人数は、小学校では25人に集中し、中学校では30人に集中していた。このことから20人未満あるいは35人以上では、必ずしも適正な学級とはいえないという結果であった。

学校規模と学力の相関関係では、上越市の平成21年度全国学力・学習状況調査の結果から、学校規模別に知識・活用問題の平均正答率を比較してみると、国語では各学年1学級というような小規模校の子どもの平均正答率が高く、算数・数学では学校規模との相関性はないことがわかった。

また、学校規模別の校内事故の発生についても、平成20年度の児童生徒一人当たりの事故発生率を比較した結果、学校規模に関係なく事故が起きていることがわかった。

(2) 児童生徒の通学負担について

各小中学校における児童生徒の通学時間と通学距離、通学方法について調べるとともに、通学距離、通学時間ではどの程度まで許容できるか、児童生徒の考えも聞いた。

それぞれの学校で、一番遠くから通学している子どもの通学時間と通学距離の平均値を調査した。すると、自転車やスクールバス、路線バスを使用して通学する子どもでは、およそ6 km から10 km の通学距離で、30分以内の通学時間であった。また、徒歩通学の子どもでは、およそ3 km の通学距離で、35分から40分の通学時間であった。このように、徒歩通学の子どもの方が、距離は短いがかかっていることがわかった。

また、子どもが許容できる通学範囲と通学時間の平均値からは、おおむね2 km の通学距離で、約30分以内の時間で通学をしたいと希望していることがわかった。

(3) 学校と地域連携について

小学校では、教育課程の一環としてクラブ活動を実施しているが、中学校にはない。一方、教育課程以外の教育活動としての部活動は、小学校では一部しか行っていないが、中学校ではどの学校でも実施している。そこで、クラブや部活動における地域住民のかかわりについて調査した。

クラブ活動では、地域住民が指導者になっている場合が多くあった。部活動では、小中学校ともに、地域住民による指導者は少なく、住民による指導者の確保ができない状況が見られた。学校からは、「子どものニーズに合った指導が可能な住民の情報が少なく、お願いするのに苦労をしている。人材バンクやネットワーク、地域コーディネーターの支援が必要である。」との意見が多く寄せられた。

学校には、部活動の内容となるスポーツや文化及び科学等に精通する教員がそろっているとは限らない。このことから小学校学習指導要領においては、学校がその目的を達成するために、地域や学校の実態等に応じて、家庭や地域の人々の協力を得るなど家庭や地域社会との連携を深めることが示されており、中学校学習指導要領でも、部活動の教育的価値を認め、地域の人々の協力、社会教育施設や社会教育関係団体等の各種団体との連携などの運営上の工夫を行うように示されている。このことから、指導者の確保が課題であり、学校と地域の連携がより強く求められていることがわかった。

(4) 学校の統廃合と地域振興について

学校がなくなると、地域がさびれていくといわれる。学校の統廃合は、地域住民にとって学校教育の問題だけではないように思われる。しかし、過去に学校の統廃合により学校がなくなった地域で、地域振興に頑張っているところがあったので、その実態を紹介する。

ある地域では、子どもが減少し複式学級が生じていることから保護者が不安を募らせ、苦渋の選択の中から子どもを他の学校へ入学させるため転居していった。こうしたことが連鎖的に発生して、ますます児童数の減少に拍車がかかり、廃校となった。しかし、今は、スクールバスの運行があり通学には心配はなく、最近では市街地から家族が帰ってきて三世代で住み、祖父母から子どもを見てもらい、両親が働きに出るようにして三世代がともに生活するメリットを生かした家庭が出てきていることもわかった。

また、別の地域では、統合により学校に子どもがいなくなっても、校舎を生かした施設を地域に残し、ここに住民が集まり、地域のよさや特色を生かした活動を展開することで、地域の活性化を進めている元気なところもあった。そこでの子どもたちは、地域の行事などにかかわりを持ち、生き生きとしていた。このような地域にしていくには、よきリーダーが必要であることもわかった。

いずれの地域でも、学校の統合により廃校になってはいるものの、地域に活動できる施設が残り、ここを拠点に地域が子どもを見守り続け、地域住民のまとまりと主体的な活動によって、地域を元気に行っている状況が伺えた。こうしたことから、学校の統廃合と地域の振興策は、別の次元で検討していく必要があるのではないかと思われる。

2 適正配置基準

学校の適正配置基準を作成するに当たり、現在の学校がどうあればよりよい教育環境としての学校になるのか、具体的な事例を基に審議をしてきた。

市内の小中学校及びPTA役員への調査等から、教育効果は個々の学校の教育方針及び教職員の構成などによる教育環境並びに家庭、地域との連携によるところが大きく、学校規模との因果関係は明確にすることができなかった。しかし、あまりにも少人数の学校や過大規模の学校については、よりよい教育の保障が難しい状況になって

いることも明らかである。

一方、子どもにとって日々の通学は、時間がかかるほどに子どもの負担になっている。当事者である子どもの意見や地理的状況、通学時の安全等を考慮して、子どもにとって望ましい通学の在り方を定めることにした。

(1) 適正規模

① 学校としての適正規模

発達段階に応じて系統的に学ぶように学習内容が配列されている教育課程の編成を考えたとき、子どもに過重な負担をかけることになる複式学級は、解消しなければいけない。

さらに、1学年における学級数を定めるとき、よりよい人間関係づくりの学級編制が可能な2学級以上で構成することが望ましい。さらに、子ども同士の交流や所属感、連帯感をはぐくみ、学年としてのまとまりある教育活動を行うには、1学年における学級数は4学級までが適正であると考ええる。

なお、現在の市内の学校には、1学年1学級からなる小規模校においても、子どもの学力が高く、特色ある充実した教育活動を展開し、地域住民が信頼を寄せている学校が多く見られる。このことから、ここに示した適正規模より小さい学校であったとしても、すぐに統廃合の対象にする必要はないと考える。

学校としての適正規模

小学校	1学年2～4学級で、全校では12～24学級の規模
中学校	1学年2～4学級で、全校では6～12学級の規模

② 学級としての適正規模

上越市内の小中学校の校長への調査等から判断すると、小中学校における1学級の児童生徒数は、20人以上30人以下であることが望ましいと考える。

学級としての適正規模

小学校 1学級が20人以上30人以下の児童からなる学校

中学校 1学級が20人以上30人以下の生徒からなる学校

国や県における学級編制の基準についても、本委員会において議論を行った。

現在の学級編制の基準は、「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」において、単式学級の児童生徒数は40人としている。新潟県教育委員会としては、学級編制基準を定めないが、市町村教育委員会が配当定数を有効活用して小学校で少人数学級編制を実施する場合、原則として第1・2学年に限って同意することとしている。具体的には、1学級の児童数を原則として40人とするが、第1・2学年に限り、32人以下の編制にする場合は同意することとしている。

しかしながら、現在の法令や制度の下では、上越市独自の基準を定め、これにのった学校の適正配置を実現することは難しく、現実的には、国や県の改善が行われるまでは、現在の学級編制に基づく学級規模で、上述の規模の学校を適正規模とすることが適当である。

なお、全国的に少人数による学級編制が進んでいることから、上越市が国や県に対して学級編制基準の見直しについて働きかけていく必要がある。

(2) 通学時間

上越市内の子どもは、徒歩での通学方法の他に、自転車、路線バス、スクールバスなどで通学している。その環境も、交通の利便性、中山間地などの地理的条件、通学時の安全性など地域によって様々な条件にある。そこで、子どもの思いや願い、通学負担などを考え、通学方法や通学距離にこだわらず、小学校も中学校も、片道でおおむね30分以内の通学時間をもって適正な基準にすることとした。

適正な通学時間の限度

小学校 おおむね30分以内

中学校 おおむね30分以内

3 望ましい教育環境実現に向けた学校の在り方

ここに示した学校の適正配置基準に照らし、最適な教育環境を構築していくには、学校の児童生徒数の推移や通学における児童生徒の負担あるいは学校と地域とのかわりなどの観点から、学校の在り方をみていくことが大切である。

過大規模化には、学校の分離あるいは学区域の再編成による近隣の学校への編入などが、また小規模化には、オープンスクールや小中一貫校方式、あるいは近隣の学校との統合など、よりよい教育環境としての学校整備の検討が必要になる。

いずれにしても、学校関係者や保護者、地域住民が、早い段階から十分な協議をすることが必要であり、一日でも早く、より望ましい教育環境で、子どもが安心して学習できるようにしていくことが大切である。すべての議論は、目の前の子どもを中心にしていくことが基本である。

以下、一般的に行われている統廃合のほかに、解決策として具体的な方法を例示するが、それぞれを組み合わせたり工夫したりして、それぞれの地域に合った適切な方策を考えていくことが肝要である。

(1) オープンスクール・山村留学

学校区を上越市内へと広げるとともに、家族の協力も踏まえ、自ら通学することが可能であれば、他校から移籍して通学することを認めるものである。恵まれた自然環境の中で、または人情味のある地域の人々との交流を求めて、あるいは少人数の子どもたちの中で一人一人にきめ細かい指導をしてもらえることを期待して、編入してもよいものとする。この場合、編入を認めた児童生徒の通学にかかわる費用を支援していく必要がある。

こうしたことで、小規模化した学校の児童生徒数が増加し、新たな人間関係が生まれ、学校が活性化することが期待される。

また、山村留学では、都市部の子どもが1年以上、自然豊かな農山村地域の農家(里親)や共同宿泊施設で生活し、地元の学校に通いながら、自然体験や生活体験をしている。ここでは、一人一人の子どもにきめ細かな指導が行われ、様々な人と触れ合いながら生活をし、食事作法や基本的な生活習慣、人との接し方を学ぶことができる。

(2) 小中一貫校

同じ敷地内の学校で、小学校1年生から中学校3年生までが、ともに学校生活を送ることができる。近くに位置する小学校と中学校が一つの学校になることで、学校の存続や子どもたちの交流が図られたり、9年間を見据えた一貫した教育や6・3制を取り払った柔軟な教育課程を編成したりすることができる。こうしたことで、小規模校でマイナス部分をプラスに転化することができる。

(3) 多機能学校

学校にある図書館、家庭科室、音楽室などの施設や空き教室を、授業のない時間に地域住民が利用できるようにする。こうすることで、地域住民が学校を利用しての生涯学習事業が進んだり、子どもと地域住民との日常的な交流ができたり、地域住民から学校をよりよく理解していただき、支援をしてもらえるようになったりする。

このような学校では、多様な人々が学校に集まり、子どもと交流することから、少人数学校では育成しにくいといわれる社会性がはぐくまれていく。また、子どもとかわることで、地域住民が元気になり、学校と地域の連携が一層進むことになる。

4 望ましい教育環境の実現に向けた喫緊の課題

(1) 小規模校

(対象となる学校)

諏訪小学校、古城小学校、北諏訪小学校、谷浜小学校、桑取小学校、
末広小学校、中保倉小学校、大島小学校、黒川小学校、宮嶋小学校、
山部小学校、美守小学校

学校の適正配置基準よりも小規模校であり、現在または今後、児童数の増加が見込めずに複式学級ができる学校であり、学校の在り方について検討が必要になる。

(2) 過大規模校

(対象となる学校)

春日小学校、春日新田小学校

現在 31 学級の過大規模校であり、分離新設または通学区の調整等により、速

やかに過大規模校解消を図る必要がある。増築や新設等をする場合には、これらの方策が十分に検討された上で、やむをえない事情がなければ、国庫補助が受けられない。

(3) 緊急に取り組むべき課題と方策

学校の適正配置基準からみて検討が必要な学校については、子どもや保護者、地域住民の不安が大きくなる。学校は、子どもや地域住民にとって心のよりどころであり、かけがえのないものだからである。そこで、上越市及び上越市教育委員会に、これら住民の声に耳を傾け、将来に期待感をもてるよう、また子どもにとって望ましい教育環境を実現するよう最大限の対策を講じることを強く要望するものである。

とりわけ桑取小学校は、全校児童数が平成21年度8人であり、黒川小学校も、平成23年度には全校複式学級になることが見込まれており、早急な検討と改善が必要である。桑取小学校については、谷浜小学校との統合、オープンスクールとしての開設、あるいは谷浜小学校と潮陵中学校との一体化による小中一貫校の設置が考えられる。また、黒川小学校については、下黒川小学校あるいは柿崎小学校も含めた3校の統合、またはオープンスクールとしての開設が考えられる。

一方、春日新田小学校は、今後の体育館や校舎の改築計画、宅地開発等による今後の児童数の増加などを考えたとき、すぐにも改善しなければいけない状況にある。現在の学区を分けて、古城小学校や南川小学校、小猿屋小学校、富岡小学校などに編入することも考えられる。または、現在の南半分の学区と近隣の学校との統合を含めた学校の新設なども考えられる。

このように、ここに挙げた桑取小学校、黒川小学校、春日新田小学校は、早急に解決する必要がある。

おわりに

子どもは、未来を築く社会の宝である。その子どもをはぐくむ学校は、よりよい教育環境でなければならない。子どもの減少により小規模校が増加する一方で、市街地への人口集中に伴い、学校規模の肥大化に悩む地域もある。

学校が子どもにとって最適な教育環境であるように、私たちは、「学校規模と教育効果」「児童生徒の通学負担」「学校と地域連携」「学校の統廃合と地域振興」の4つの観点からの実態調査を踏まえ、様々な議論を積み上げ、これまでの4回の審議で、ようやくここに意見書としてまとめることができた。上越市教育委員会は、この意見書に基づいた学校適正配置基準を速やかに制定し、喫緊の課題をもつ学校に対して一日も早い解決への努力を望むものである。

上越市にあるすべての学校が子どもにとって最適な教育環境となり、地域とともによりよい教育活動が展開されるように願う。そのような地域環境の中で健やかにはぐくまれた子どもたちが、ふるさと上越を愛し、将来の上越市や自分の育った地域の後継者として、主体的に活躍していくようになっていくことを期待している。

学校は、地域住民の心のよりどころであり、災害時の安全で安心な避難所でもある。子どもの学び舎としての学校だけではなく、地域の学校でもあり、いつまでも住民の心の中に生きる学校なのである。地域に信頼される学校づくりのために、上越市教育委員会と学校・家庭・地域が連携し、納得いくまで協議を進め、それぞれの役割を果たすことを希望するとともに、上越市の子どもたちがすくすくと成長していくことを心から願うものである。

上越市学校適正配置審議委員会審議委員

	氏 名	所 属 等
委員長	上野 潔	元上越市教育長
副委員長	高橋 信雄	元上越市教育委員長
委 員	朝倉 啓爾	上越教育大学教授
委 員	石田 節子	前浦川原村教育委員長
委 員	中戸 正子	N P O上越地域学校教育支援センター
委 員	飯田 孝浩	小中学校P T A連絡協議会会長
委 員	平野 通子	N P O雪のふるさと安塚顧問
委 員	井上 照子	主任児童委員
委 員	木澤 勝	上越市町内会長連絡協議会副会長
委 員	新部 直彦	柿崎区百木町内会長
委 員	小林 実	上越市私立幼稚園連盟会長
委 員	小野 剛	明照幼稚園父母の会会長
委 員	小岩 真佐子	南川小学校P T A会長
委 員	竹田 順子	宮嶋小学校P T A副会長
委 員	平井 祐子	三和中学校P T A副会長
委 員	新田 峰子	名立中学校P T A副会長
委 員	村山 暁	上越市小学校長会長
委 員	笠原 文臣	上越市中学校長会長
委 員	松野 玲子	上越市立大島小学校長
委 員	中村 昭子	上越市立高田幼稚園教頭
委 員	笠原 博	上越市都市整備部長