

## 調査と情報—ISSUE BRIEF—

No. 1109 (2020.8.18)

# 少子化と学校規模の適正化

- はじめに
- |                           |                           |
|---------------------------|---------------------------|
| I 公立小・中学校の現状              | 3 適正規模・適正配置等に関する<br>手引の策定 |
| 1 学校数及び児童生徒数の減少           | III 学校統合・小規模校存続の施策と<br>課題 |
| 2 学校規模の現状                 | 1 学校統合をめぐる施策              |
| II 学校規模適正化をめぐる国の政策<br>の変遷 | 2 小規模校存続をめぐる施策            |
| 1 学校統合の推進と見直し             | おわりに                      |
| 2 望ましい学校規模                |                           |

キーワード：学校教育、学校統廃合、適正配置、小規模校

- 少子高齢化の進行等を背景として、公立小・中学校の児童生徒数や学校数の減少が続いている。2019（令和元）年時点で、標準規模（1校当たり12から18学級）に満たない公立学校は、小学校で4割、中学校で5割以上に上る。
- 学校の小規模化に対しては、複数の学校を統合する方策や、小規模校として存続させる方策がある。2015（平成27）年には、文部科学省が学校規模の適正化に関する手引を約60年ぶりに改訂し、それらの方策に関する留意点等をまとめている。
- 学校統合に当たっては、通学距離・時間の増加や廃校舎の活用に関する課題等が指摘されている。小規模校として存続させる場合には、ICTを用いた遠隔教育の活用や、学校間ネットワークの構築等の取組が行われている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

文教科学技術課 つつみ まき 堤 真紀

## はじめに

少子高齢化の進行等を背景として、学校教育においては児童生徒数の減少が続いている。国立社会保障・人口問題研究所の将来人口推計によると、0～14歳の年少人口は、2015（平成27）年の1595万人から、2040（令和22）年には1194万人に減少し、2056（令和38）年には1000万人を割ると試算されている<sup>1</sup>。

児童生徒数の減少による学校の小規模化に対しては、複数の学校を統合し学校規模を維持する方策や、小規模校として学校の存続を図る方策がある。2015（平成27）年には、文部科学省が学校規模の適正化に関する手引を約60年ぶりに改訂し、学校統合や小規模校の存続に関する留意点等をまとめた<sup>2</sup>。本稿では、公立小・中学校の児童生徒数や学校数の推移、学校規模の現状について紹介し、学校規模の適正化に関する政策の変遷や関連する施策について紹介する。

## I 公立小・中学校の現状

### 1 学校数及び児童生徒数の減少

2019（令和元）年5月現在の公立小・中学校の数は、小学校19,432校、中学校9,371校である。1989（平成元）年と比較すると、平成の30年間で小学校は5,176校（21%）、中学校は1,207校（11%）減少した。児童生徒数についても、公立小学校では1989（平成元）年の950万人から2019（令和元）年の625万人へ34%減少、公立中学校では539万人から295万人へ45%の減少となった<sup>3</sup>。

戦後の公立小・中学校の学校数・児童生徒数の推移を見ると、小学校は、第1次ベビーブーム世代が在籍した1950年代後半が学校数、児童数ともにピークであり、児童数は第2次ベビーブーム時の1980年代前半に再度上昇が見られるが、それ以降は一貫して減少している（図1）。小学校数は特に2000年代に入ってから減少幅が大きい。中学校についても、生徒数は1960年代前半をピークとし、1980年代後半に再度上昇が見られるが、以後はわずかに増減しながら全体として減少傾向にある。中学校数は1990年代以降緩やかに減少している<sup>4</sup>。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2020（令和2）年6月29日である。

\* 筆者は2019（令和元）年10月2日から4日にかけて、栃木県、長野県内の学校統合や小規模校存続に関する取組について現地調査を行った。本稿の記述はその際の成果にも基づいている。

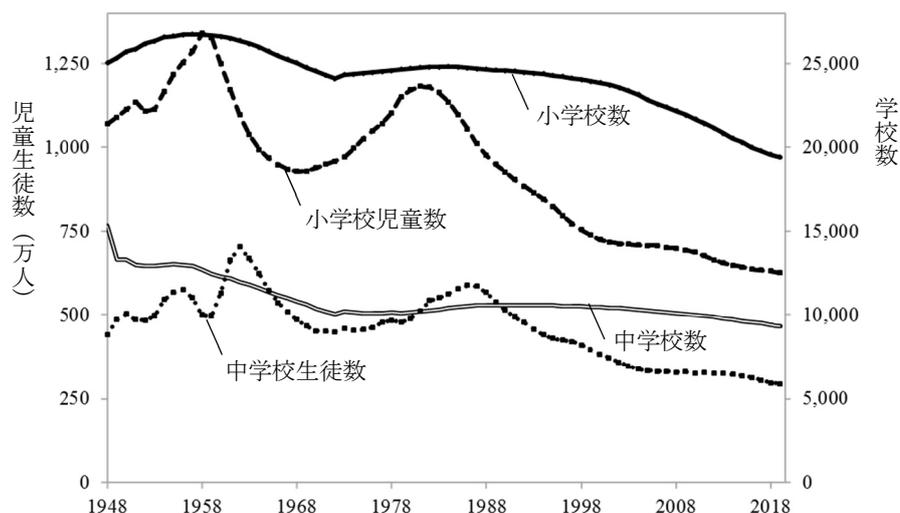
<sup>1</sup> 出生中位・死亡中位推計による。国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」2017.4, p.17. <[http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29\\_gaiyou.pdf](http://www.ipss.go.jp/pp-zenkoku/j/zenkoku2017/pp29_gaiyou.pdf)>

<sup>2</sup> 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～」2015.1.27. <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afidfile/2015/07/24/1354768\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afidfile/2015/07/24/1354768_1.pdf)>

<sup>3</sup> 「小学校の学校数、在籍者数、教職員数（昭和23年～）」；「中学校の学校数、在籍者数、教職員数（昭和23年～）」文部科学省『学校基本調査 令和元年度』e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031852316&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031852317&fileKind=0>>

<sup>4</sup> 屋敷和佳「小・中学校統廃合の進行と学校規模」『国立教育政策研究所紀要』141号, 2012.3, pp.19-41; 三橋浩志「人口減少社会における都市圏の学校再編と都市政策の関係」『日本地域政策研究』15号, 2015.9, pp.20-27.

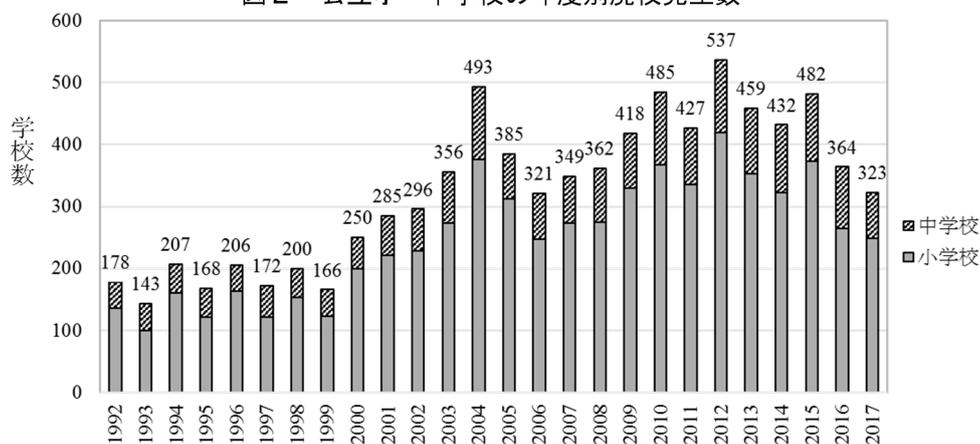
図1 公立小・中学校 学校数・児童生徒数の推移（1948-2019年）



（出典）「小学校の学校数，在籍者数，教職員数（昭和23年～）」；「中学校の学校数，在籍者数，教職員数（昭和23年～）」文部科学省『学校基本調査 令和元年度』e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031852316&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031852317&fileKind=0>>を基に筆者作成。

年度別の廃校<sup>5</sup>発生数においても、2000（平成12）年度頃から廃校数が増加し、2003（平成15）年度以降は毎年300～500校前後の小・中学校が廃校となっている（図2）。

図2 公立小・中学校の年度別廃校発生数



（出典）2002（平成14）年度以降は、文部科学省「平成30年度廃校施設等活用状況実態調査の結果について」2019.3.15. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト <[http://warp.ndl.go.jp/collections/NDL\\_WA\\_po\\_print/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/31/03/\\_icsFiles/afieldfile/2019/03/15/NDL\\_WA\\_po\\_1414296\\_1\\_1.pdf](http://warp.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/03/_icsFiles/afieldfile/2019/03/15/NDL_WA_po_1414296_1_1.pdf)>, 2001（平成13）年度以前は、「廃校施設等活用状況実態調査について」2012.9.14. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/24/09/\\_icsFiles/afieldfile/2012/09/14/1325788\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/09/_icsFiles/afieldfile/2012/09/14/1325788_1.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>5</sup> 廃校とは、児童生徒数の減少により、ある学校が他校と統合されたり又は廃止されたりすることによって、学校としては使わなくなることを指す。「廃校施設・余裕教室の有効活用」文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/yoyuu.htm)>

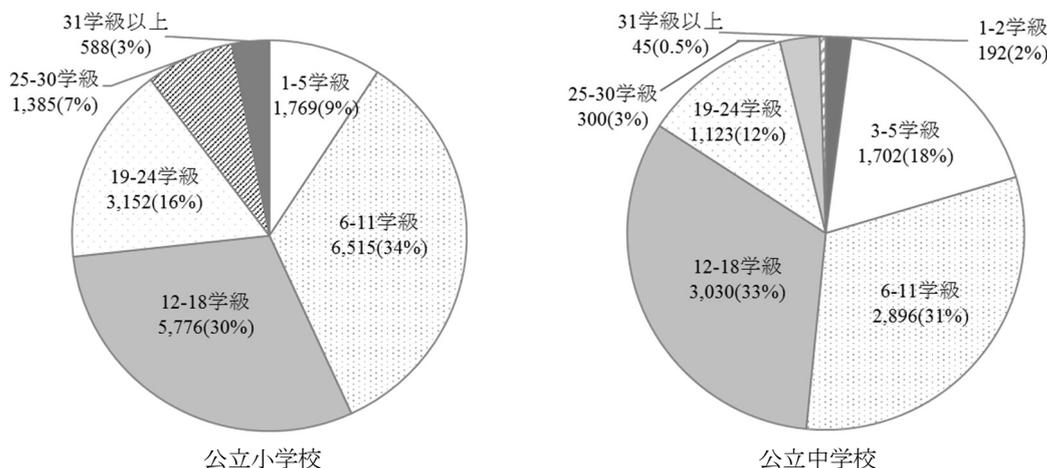
2000（平成 12）年前後から学校統合が増加していると思われるが、その背景としては、人口減少の進展に加え、平成の市町村大合併<sup>6</sup>による影響も挙げられている<sup>7</sup>。

## 2 学校規模の現状

学校の規模を表す数値としては児童生徒数や学級数が使用される。1 校当たりの平均児童生徒数は、2019（令和元）年度では小学校 326 人、中学校 317 人である。1989（平成元）年度に比べると、小学校では 64 人減少、中学校では 193 人減少しているが、近年、1 校当たりの児童生徒数はほぼ横ばいとなっている<sup>8</sup>。

1 校当たりの学級数に関しては、学校教育法施行規則等により公立小・中学校の標準規模は 12～18 学級と規定されている<sup>9</sup>。2019（令和元）年度現在、標準規模の学校の割合は、小学校で 30%、中学校で 33%であり、1989（平成元）年度に比べ増加している。標準規模に満たない学校の割合は、2019（令和元）年度では小学校で 43%、中学校では 52%となっている<sup>10</sup>（図 3）。

図 3 学級規模別学校数（2019（令和元）年 5 月 1 日現在）



（注）分校も含む。0 学級（休止中）の学校は除く。

（出典）「都道府県別学級数別学校数（小学校）」；「都道府県別学級数別学校数（中学校）」文部科学省『学校基本調査 令和元年度』e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893717&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893743&fileKind=0>> を基に筆者作成。

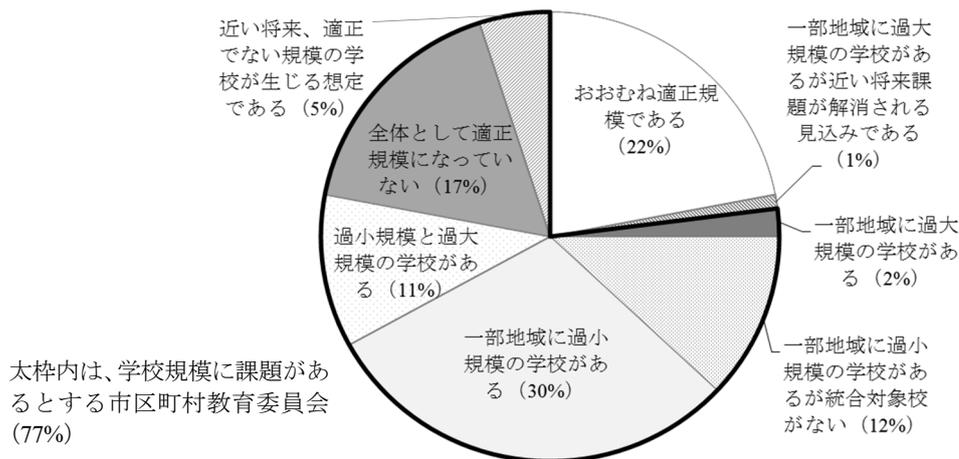
<sup>6</sup> 1999（平成 11）年改正の旧合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律（昭和 40 年法律第 6 号））に基づき、2005（平成 17）年頃をピークに全国で進められた市町村合併。行政の効率化などを目指し、自治体の返済の負担を軽減する合併特例債の活用等の優遇策が実施された。

<sup>7</sup> 『「教育条件整備に関する総合的研究」（学校配置研究分野）—最終報告書—』国立教育政策研究所、2011.3, pp.105-120. <[https://www.nier.go.jp/04\\_kenkyu\\_annai/pdf/seisaku\\_20.pdf](https://www.nier.go.jp/04_kenkyu_annai/pdf/seisaku_20.pdf)>; 新藤慶「「平成の大合併」と学校統廃合の関連」『群馬大学教育学部紀要—人文・社会科学編—』63 号、2014, pp.99-115. 市町村合併の学校統合への影響の有無については見解が分かっているが、学校統合に関わる他要因（極小規模校の存在等）をコントロールした上で非合併地域と合併地域を比較した分析によると、合併地域の方がその後学校統合を生じやすかったと報告されている。宮崎悟「市町村合併と公立小中学校の統廃合との関係の再検討」『国立教育政策研究所紀要』145 号、2016.3, pp.1-9.

<sup>8</sup> 児童生徒数が 0 人の学校（休校中等）は除いて計算している。前掲注(3)の二つの統計；「都道府県別児童数別学校数（小学校）」；「都道府県別生徒数別学校数（中学校）」文部科学省『学校基本調査 令和元年度』e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893720&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893747&fileKind=0>>; 屋敷 前掲注(4)

全国の教育委員会を対象とした調査では、77%の市区町村が域内の小・中学校の規模に課題があると認識しており（図4）、そのうち21%の自治体では対策の検討の予定が立っていないとされる<sup>11</sup>。さらに、一部地域に過小規模の学校があるが統合困難であると回答した市区町村は12%あり、その理由としては、地理的要因や通学距離のほか、域内に1小学校1中学校（又は1義務教育学校<sup>12</sup>）しかないことが挙げられている<sup>13</sup>。このように、既に市町村内に1小学校1中学校等となっているケースは、全国で232自治体（全体の13.3%）に上る<sup>14</sup>。

図4 市区町村教育委員会における域内の学校の適正規模に関する認識



(注) 全国の1,765の市区町村教育委員会を対象とした調査。

(出典) 「平成30年度 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について」 p.9. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tekisei/\\_icsFiles/afieldfile/2019/02/28/141385-2.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tekisei/_icsFiles/afieldfile/2019/02/28/141385-2.pdf)> を基に筆者作成。

<sup>9</sup> 「小学校の学級数は、十二学級以上十八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。」（学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）第41条）。中学校については、第79条において、これを準用する旨規定されている。また、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（昭和33年政令第189号）第4条において「適正な規模の条件は、次に掲げるものとする。一 学級数が（中略）おおむね十二学級から十八学級まで（中略）であること。二 通学距離が、小学校にあつてはおおむね四キロメートル以内、中学校（中略）にあつてはおおむね六キロメートル以内であること。」とされている。また、市区町村教育委員会が独自に学校規模の基準を定めている場合もある。独自基準には、学級数、全児童生徒数、各学年の最低児童生徒数等が用いられる。「平成30年度 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について」 p.8. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tekisei/\\_icsFiles/afieldfile/2019/02/28/1413885-2.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tekisei/_icsFiles/afieldfile/2019/02/28/1413885-2.pdf)>

<sup>10</sup> 「都道府県別学級数別学校数（小学校）」；「都道府県別学級数別学校数（中学校）」文部科学省『学校基本調査令和元年度』e-stat 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893717&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000031893743&fileKind=0>>; 1989（平成元）年度における標準規模の学校の割合は、小学校で28%、中学校で26%、標準規模に満たない学校の割合は、小学校で46%、中学校で42%である。「都道府県別学級数別学校数（小学校）」；「都道府県別学級数別学校数（中学校）」文部科学省『学校基本調査 平成元年度』同 <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000029082735&fileKind=0>>; <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/file-download?statInfId=000029082762&fileKind=0>>

<sup>11</sup> 「平成30年度 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について」前掲注(9), p.10. 経済財政諮問会議による「新経済・財政再生計画 改革工程表2019」では、「学校の小規模化について対策の検討に着手している自治体の割合」を2021（令和3）年度には100%とするKPIが設定されている。「主要分野のKPI（新経済・財政再生計画改革工程表2019参考資料）」 p.87. 内閣府ウェブサイト <[https://www.5cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report\\_020108\\_3.pdf](https://www.5cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_020108_3.pdf)>

<sup>12</sup> 小学校から中学校までの義務教育を一貫して行う学校。2015（平成27）年の学校教育法（昭和22年法律第26号）改正によって制度化された（2016（平成28）年4月1日施行）。詳細は後掲注(44)を参照。

<sup>13</sup> 「平成30年度 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について」前掲注(9), p.10.

<sup>14</sup> 「新しい時代の初等中等教育の在り方について（諮問）」（31文科初第49号）2019.4.17. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/shingi/toushin/\\_icsFiles/afieldfile/2019/04/18/1415875\\_1\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2019/04/18/1415875_1_1.pdf)>

小規模校においては、一般に、教員によるきめ細かな指導を行いやすい、児童生徒が意見や感想を発表する機会やリーダーを務める機会が増加する、教材や教具が一人一人に行き渡る、異年齢間の学習活動を行いやすい、地域の資源をいかした教育活動を行いやすいといったメリットがある。一方で、クラス替えが困難になる、クラブ活動の種類が限定される、集団活動・行事の教育効果が下がる、教員の人数が少なくなることにより経験年数等のバランスの取れた教員配置が困難になる等の学校運営上の課題が懸念されており、児童生徒への影響としては、人間関係が固定しやすい、多様なものの見方等に触れることが難しい等があるとされる<sup>15</sup>。また、小規模校では児童生徒 1 人当たりの運営コストが高くなり、財政上非効率であるとの指摘もある<sup>16</sup>。

こうした課題に対し複数の学校を統合する方策が考えられるが、学校統合に当たっては、通学距離・時間の増加による児童生徒への影響や、地域コミュニティの核である学校の消滅による地域社会の衰退等が懸念される<sup>17</sup>。前述の全国の市区町村教育委員会を対象とした調査においても、自治体が学校規模の適正化を図る上での課題や懸念としては、「保護者や地域住民との合意形成」を挙げる自治体が最も多く、次いで「地域コミュニティの維持」や「地理的要因、交通事情」となっている<sup>18</sup>。

## II 学校規模適正化をめぐる国の政策の変遷

### 1 学校統合の推進と見直し

学校統合に関する政策の経緯を振り返ると、1956（昭和 31）年の文部省通知「公立小・中学校の統合方策について」、同通知を基に翌年に策定された「学校統合の手引」、その後の 1973（昭和 48）年に発出された文部省通知「公立小・中学校の統合について」が戦後政策の柱とされる<sup>19</sup>。

1956（昭和 31）年の通知及び翌年の手引は、1950 年代の市町村合併政策（いわゆる昭和の大合併）を背景として、学校統合を推進する内容のものであった<sup>20</sup>。その中では、小規模校につい

<sup>15</sup> 文部科学省 前掲注(2), pp.6-9, 34.

<sup>16</sup> 徳永保『現代の教育改革』ミネルヴァ書房, 2019, p.187; 財政制度等審議会「平成 20 年度予算編成の基本的考え方について」2007.6.6, p.33. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/report/zaiseia190606/zaiseia190606\\_01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia190606/zaiseia190606_01.pdf)> ただし、学校統合の政策形成・執行に伴うコストや統合後の不可避的費用（スクールバスの導入、廃校施設の維持管理費等）により、財政削減効果は望めないとする指摘もある。また、学校数や学級数等によって計上される地方交付税交付金は小規模校ほど手厚くなるため、小規模校の維持が国からの財政移転を担保しているとの指摘もある。さらに、学校運営経費の大部分を占める教職員の人件費については、都道府県及び国が負担しているため、学校の設置者である市区町村が学校統合による財政削減効果を感じにくい構造となっている。この結果、学校運営コストの捉え方によって、学校統合の財政削減効果に対する評価は異なるとされる。川上泰彦「地方教育委員会の学校維持・統廃合判断に関する経営課題」『日本教育経営学会紀要』57号, 2015.6, pp.186-192; 本多正人「自治体財務管理と学校規模・学校配置」『国立教育政策研究所紀要』141号, 2012.3, pp.43-72; 櫻井直輝「学校統廃合政策の財政効果」『日本教育行政学会年報』38号, 2012, pp.99-115; 『「教育条件整備に関する総合的研究」（学校配置研究分野）—最終報告書—』前掲注(7), pp.8-20.

<sup>17</sup> 徳永 同上; 若林敦子「学校統廃合と人口減社会・むら」『村落社会研究ジャーナル』19(2), 2013.4, pp.1-13.

<sup>18</sup> 「平成 30 年度 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について」前掲注(9), p.12.

<sup>19</sup> 「公立小・中学校の統合方策について」（昭和 31 年 11 月 17 日付け文初財 503 号）；「公立小・中学校の統合について」（昭和 48 年 9 月 27 日付け文初財 431 号）；添田久美子「小規模校政策の概観」『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要』24 号別冊, 2015.3, pp.29-37.

<sup>20</sup> これらは、1956（昭和 31）年にまとめられた中央教育審議会答申に基づくものである。同答申では、学校統合をする場合の規模としておおむね 12~18 学級を標準とすることが明記されており、この学校規模の標準はその後 1958（昭和 33）年に学校教育法施行規則として法定化された。添田 同上; 高橋興『少子化に対応した学校教育充実の処方箋』ぎょうせい, 2018, pp.2-22; 「小・中学校の設置・運営の在り方について」（中央教育審議会初等中等教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会（第 1 回）資料 9）2008.7.2. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/038/siryu/\\_icsFiles/fieldfile/2014/06/10/1264028\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/038/siryu/_icsFiles/fieldfile/2014/06/10/1264028_001.pdf)>

て、教員組織の充実や施設設備の拡充を図る上で困難を伴うことが多いと指摘され、義務教育水準の向上や学校経費の合理化のために学校統合が奨励された。また、同年に制定された新市町村建設促進法<sup>21</sup>は、学校統合を重要施策の一つと位置付け、統合等に伴う施設整備に対する財政支援が行われるようになり、1958（昭和 33）年の義務教育諸学校施設費国庫負担法<sup>22</sup>により国庫負担の対象となった（学校統合への補助率は 2 分の 1、危険校舎改築への補助率は 3 分の 1）。さらに、1970（昭和 45）年に定められた過疎地域対策緊急措置法<sup>23</sup>では、過疎地域の学校統合への補助率が 3 分の 2 に引き上げられた。こうした財政上の優遇措置によって学校統合は急速に進み、本来は危険校舎の改築を実施すべき場合に、財政負担の軽減を図るため学校統合が行われるなど、通学距離等において無理な統合を行う傾向も見られたとされる<sup>24</sup>。

このような事態を受け、1973（昭和 48）年には、文部省が「学校規模を重視する余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない」とする通知を出し、統合に慎重な姿勢へと転換を図った<sup>25</sup>。さらに、1974（昭和 49）年には、予算補助により過疎地域の危険校舎改築の補助率が学校統合の場合と同じ 3 分の 2 に引き上げられ、補助率の差は改められた<sup>26</sup>。

## 2 望ましい学校規模

2007（平成 19）年 6 月、財政制度等審議会の 6 月建議において「学校規模の最適化」として学校統合の推進が提言された<sup>27</sup>。同建議書では、小規模校について「教育政策・効果上の問題があり、財政上も非効率であるとの指摘が多くなされている」とし、財務省調査では学校統合により生徒 1 人当たり経費が 3 割削減されたこと等を挙げ、学校統合・再編の推進について、地域に応じた制度設計を検討することが必要であると指摘した。さらに、同年 12 月、教育再生会議<sup>28</sup>の第 3 次報告において、国が望ましい学校規模を示すこと、学校統合を行う市町村を支援することが盛り込まれた<sup>29</sup>。

こうした学校統合を求める働きかけを受け、2008（平成 20）年 7 月に閣議決定された第 1 期教育振興基本計画では、望ましい学校規模等について国が検討し、学校の適正配置を進めることが記載された<sup>30</sup>。翌 2009（平成 21）年には、中央教育審議会の作業部会が「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」を公表している<sup>31</sup>。そこでは、適正配置を進める

<sup>21</sup> 昭和 31 年法律第 164 号

<sup>22</sup> 昭和 33 年法律第 81 号

<sup>23</sup> 昭和 45 年法律第 31 号

<sup>24</sup> 若林敬子『学校統廃合の社会学的研究 増補版』御茶の水書房, 2012, pp.71-77.

<sup>25</sup> 「公立小・中学校の統合について」前掲注(19) 本通知では、小規模校には、個別指導や教職員と子どもとの触れ合い等の教育上の利点があることも指摘している。「小・中学校の設置・運営の在り方について」前掲注(20)

<sup>26</sup> 現在では、一般地域の学校統合は 2 分の 1、危険校舎改築は 3 分の 1、過疎地域ではどちらも 10 分の 5.5 とされている。公立学校施設法令研究会『公立学校施設整備事務ハンドブック 令和元年』第一法規, 2019, pp.21, 26, 54; 若林 前掲注(24)

<sup>27</sup> 財政制度等審議会 前掲注(16)

<sup>28</sup> 2006（平成 18）年 10 月の閣議決定により内閣に設置された教育再生を議論する会議。内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣、有識者らにより構成され、内閣総理大臣が開催した。2008（平成 20）年 1 月に解散するまでに全 4 回の報告を取りまとめた。

<sup>29</sup> 教育再生会議「社会総がかりで教育再生を—第三次報告—」2007.12.25, pp.4, 16. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouiku/houkoku/honbun1225.pdf>>

<sup>30</sup> 「教育振興基本計画」2008.7.1, p.16. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/keikaku/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2013/05/16/1335023\\_002.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/05/16/1335023_002.pdf)>

<sup>31</sup> 「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」（中央教育審議会初等中等教育分科会小・中学校の設置・運営の在り方等に関する作業部会（第 12 回）資料 2）2009.3.27. 同上 <[https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/)>

際の考え方や留意点等とともに、小規模校での課題等が提示された。また、小学校、中学校それぞれの規模を維持するための横の統合だけでなく、小学校と中学校の連携・接続を改善し、規模を確保するための縦の統合などの柔軟な対応方策が示された<sup>32</sup>。

### 3 適正規模・適正配置等に関する手引の策定

2014（平成26）年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」（骨太の方針）<sup>33</sup>において、学校規模の適正化に向けた学校統廃合の指針の見直しが盛り込まれると、学校規模適正化の取組が再度加速した。7月には教育再生実行会議<sup>34</sup>の第五次提言<sup>35</sup>に、学校規模適正化に向けた指針の策定が取り上げられ、12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においても、学校統合や小規模校の存続等、各市町村の学校づくりを支援する旨が盛り込まれた<sup>36</sup>。

このような経緯を経て、2015（平成27）年1月、「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「2015年手引」）が公表された<sup>37</sup>。2015年手引では、学校規模の標準を1校当たり12～18学級とする従来の考えを維持しつつ、標準以下の場合についての対応の目安(表)

表 2015年手引における学校規模の標準を下回る場合の対応目安

小学校	中学校	考え方
1-5学級 (おおむね複式学級あり*)	1-2学級 (おおむね複式学級あり*)	学校統合等の適否を速やかに検討する。困難な場合は小規模校のメリットを最大限生かす方策を検討・実施する。
6学級 (クラス替えできない)	3学級 (クラス替えできない)	更なる小規模化の可能性等を勘案し、学校統合等の適否を速やかに検討する。困難な場合は小規模校のメリットを最大限生かす方策を検討・実施する。
7-8学級 (全学年ではクラス替えできない)	4-5学級 (全学年ではクラス替えできない)	教育上の課題を整理した上で、学校統合の適否も含めた今後の教育環境の在り方を検討する。将来的に複式学級が発生する可能性が高い場合は、速やかな検討が必要。
9-11学級 (半分以上の学年でクラス替え可能)	6-8学級 (全学年でクラス替え可能)	教育上の課題を整理した上で、児童生徒数予測等を加味し、今後の教育環境の在り方を検討する。
	9-11学級 (全学年でクラス替え可能)	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、今後の教育環境の在り方を検討する。
12-18学級（標準的な規模）		少なくとも今後10年以上の児童生徒数の動向を踏まえ、児童生徒数の減少による教育課題の顕在化が避けられない場合は、余裕をもって学校統合の適否の検討を始める。

\* 学年が欠けている場合等もあるため、必ず複式学級（二つ以上の学年の児童生徒を一つに編成した学級）が存在するわけではない。

(出典) 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～」2015.1.27, pp.11-13. <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/07/24/1354768\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/07/24/1354768_1.pdf)>; 「小学校統廃合 6学級以下検討を自治体に手引案」『東京新聞』2015.1.19, 夕刊等を基に筆者作成。

chukyo3/038/siryu/attach/1286194.htm> その後の政権交代等により中央教育審議会で議論が深まることはなかった。  
<sup>32</sup> 添田 前掲注(19); 高橋 前掲注(20); 若林 前掲注(17); 天笠茂「日本の文教政策における小規模校化への対応と政策課題」『日本教育経営学会紀要』57号, 2015.6, pp.151-154.  
<sup>33</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2014—デフレから好循環拡大へ—」（平成26年6月24日閣議決定）p.8. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014\\_basicpolicies\\_01.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf)>  
<sup>34</sup> 2013（平成25）年1月の閣議決定により設置された会議。内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣兼教育再生担当大臣、有識者らにより構成され、教育再生会議（前掲注(28)）の後継に当たるとされる。これまでに、いじめ問題への対応や教育員会制度改革等、11次にわたる提言をまとめている（2020（令和2）年7月現在）。  
<sup>35</sup> 教育再生実行会議「今後の学制等の在り方について（第五次提言）」2014.7.3, p.4. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaikai/pdf/dai5\\_1.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaikai/pdf/dai5_1.pdf)>  
<sup>36</sup> 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）p.47. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/info/pdf/20141227siryu5.pdf>>  
<sup>37</sup> 文部科学省 前掲注(2)

を細かく示しており、1学年に1学級以下（小学校で6学級、中学校で3学級）の学校については、統合の適否を速やかに検討することとした。

通学区域については、従来からの距離の目安（小学校4km、中学校6km以内）に加えて、バス通学等を前提に通学時間1時間以内との目安を初めて示した。さらに本手引では、小規模校の存続を図る場合の方策についても言及されており、小中一貫教育の導入、山村留学等による児童生徒の確保、ICTを活用した他校との合同授業などの工夫が挙げられている。

2015年手引については、各学年1学級以下の学校について速やかに統合の検討を求めた点や、通学時間の目安を新たに設定した点について、統合推進を図るものとの見方もある<sup>38</sup>。しかし、小規模校の存続等について章を設けて記載したことは、事実上、小規模校を認めざるを得ない現状を追認したものであり、小規模校が存続する場合には、その教育効果を上げる手立てをとるといえば限定的な方針転換であるとも指摘されている<sup>39</sup>。

### Ⅲ 学校統合・小規模校存続の施策と課題

#### 1 学校統合をめぐる施策

##### (1) 通学距離・時間増加への対応

学校統合によってスクールバス等が導入されるケースも多い。2018（平成30）年に実施された調査では、小学校にスクールバスを運行している自治体は、市部では56.5%、町村部では63.5%に上るとされている<sup>40</sup>。また、小学校で公共交通機関を利用する児童がいる自治体は、市部では65.1%に上っており、そのうちの8割以上の自治体では、交通費の補助制度を用意している。文部科学省では、自治体によるスクールバス・スクールボートの購入事業や、児童生徒の遠距離通学交通費を負担する市町村事業について補助を行っている<sup>41</sup>。

一方、児童生徒の通学距離や通学時間の増加については、家庭学習時間や放課後の補講時間の減少に加え、体力の低下等の健康影響に対する懸念もある。スクールバスを導入している学校では、休み時間に外遊びを推奨する、校門前の一定距離で降車させ徒歩時間を確保する、始業前に体操を行う等の取組も見られる<sup>42</sup>。また、こうした学校統合後の活動量の低下には、徒歩時間の減少だけでなく、下校後の遊び場が屋内へ変化することや地域スポーツへの参加が難し

<sup>38</sup> 山本由美「地域とつながる学校の視点から学校統廃合を考える」『クレスコ』16(8), 2016.8, pp.16-19; 「生徒減の学校 統合促進」『読売新聞』2015.1.19, 夕刊。

<sup>39</sup> 中西宏次「地域社会のミニマムインフラとしての学校」『地方議会人—議員研修誌—』49(6), 2018.11, pp.15-18。

<sup>40</sup> 一般社団法人地方財政調査会による2018（平成30）年6月現在の調査。全814市のうち704市、全926町村のうち668町村が回答。「半数以上で小学校スクールバス」『内外教育』6797号, 2019.12.17, pp.8-9。

<sup>41</sup> 初等中等教育企画課教育制度改革室「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について」『教育委員会月報』71(2), 2019.5, pp.1-8; 文部科学省「令和2年度予算（案）主要事項」2020.1, p.23. <[https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt\\_kaikesou01-100014477\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_kaikesou01-100014477_02.pdf)>

<sup>42</sup> 「クローズアップ2015: 文科省、学校統廃合案 メリット前面に「学年1学級」で検討促す 集団行事の制約解消」『毎日新聞』2015.1.20; 「統廃合でバス通学増加 「朝の会」体操 体力回復」『読売新聞』（大阪本社版）2019.12.28, 夕刊; 「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について」（調査時点：平成26年5月1日）文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/micro\\_detail/\\_icsFiles/afieldfile/2015/01/29/1354768\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/01/29/1354768_2.pdf)> 岩手県内の小中学生を対象とした調査では、バス通学の多い地方部と徒歩通学の多い都市部の子どもを比較したところ、地方部の子どもは平均歩数が少なく肥満率が高いと報告されている。清水将ほか「へき地・小規模校における子どもの体力と生活運動量の関係」『岩手大学教育学部附属教育実践総合センター研究紀要』14号, 2015, pp.191-199。

くなること等も要因として挙げられており、統合後の学校では学校内の活動だけでなく地域のスポーツ活動も考慮した取組が必要であると指摘されている<sup>43</sup>。

## (2) 義務教育学校制度の活用

2015（平成 27）年 6 月の学校教育法改正により、小学校から中学校までの義務教育を一貫して実施する新たな学校種として義務教育学校が創設された<sup>44</sup>。義務教育学校は、2019（令和元）年 5 月時点で 94 校に上っているが<sup>45</sup>、都市部と地方部とではその様相が大きく異なると指摘されている。都市部では小学校から中学校への円滑な接続等に重きが置かれている一方、地方部では小学校や中学校の規模縮小への対応という点を中心として導入が進められているとされる<sup>46</sup>。義務教育学校では、小学校と中学校が一人の校長と一つの教員組織によって構成されるため、教員数の削減に直結するなど、過疎地の学校統合に多用されることを懸念する声もある<sup>47</sup>。しかし、こうした異種学校間の連携は、児童生徒数の減少に対して一定の集団規模を確保し、教育効果を高める点で大きな意義があるとされており、少子化への対応策として義務教育学校の可能性に期待する意見も示されている<sup>48</sup>。

## (3) 廃校舎の活用

学校の統合に伴い発生する廃校舎の活用は、自治体における課題の一つとなっている。公立小・中学校施設の管理は市区町村によって行われることが基本であるが、学校の新増築等には多額の費用がかかるため、その一定割合に対して国庫補助が行われている<sup>49</sup>。こうした国庫補助金を用いて整備された学校を廃校等により別用途に転用する場合、原則として補助金相当額の国庫納付等により文部科学大臣の承認を得るための財産処分手続が必要とされていたが、2008（平成 20）年より、補助事業完了後 10 年以上経過した建物を無償で処分する場合は、国庫納付金を不要とするなど財産処分手続が大幅に弾力化されている<sup>50</sup>。また、廃校や児童生徒の減少

<sup>43</sup> 関耕二「小学校の統廃合が体力の発達に及ぼす影響に関する事例的研究」『山陰体育学研究』33 号, 2018.1, pp.14-20.

<sup>44</sup> 義務教育学校では、一人の校長、一つの教職員組織が置かれ、9 年間の系統性を確保した教育課程が実施される。一貫教育の軸となる新教科の創設等が認められている。教員は小・中学校両方の免許状を有することが原則であるが、当分の間、どちらかの免許を保有していれば、前期課程 6 年間又は後期課程 3 年間の指導が可能となっている。文部科学省『文部科学白書 平成 27 年度』2016, pp.152-153.

<sup>45</sup> 「令和元年度学校基本調査（確定値）の公表について」2019.12.25. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt\\_chousa01-000003400\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20191220-mxt_chousa01-000003400_1.pdf)>

<sup>46</sup> 「（注目の教育時事を読む）第 41 回 学校基本調査で速報値」『教育新聞電子版』2017.8.31.

<sup>47</sup> 山本由美「小中学校統廃合とまちづくり」『建築とまちづくり』461 号, 2017.3, pp.16-20; 早田幸政『教育制度論—教育行政・教育政策の動向をつかむ—』ミネルヴァ書房, 2016, pp.250-251.

<sup>48</sup> 徳永 前掲注(16), p.191; 窪田真二「人口減少時代における小学校・中学校の在り方」『地方議会人—議員研修誌—』50(6), 2019.11, pp.6-7. 栃木県小山市立絹義務教育学校は、隣接した小・中学校の既存施設を活用した施設隣接型の義務教育学校であり、3 小学校・1 中学校を統合し 2017（平成 29）年 4 月に開校した。同校では、地域の伝統産業である結城紬を題材にしたふるさと学習や前期課程における一部教科担任制等の取組が実施されているほか、コミュニティ・スクール制度（後掲注(72)を参照）による地域とともにある学校づくりが目指されている。学校統合後の 2018（平成 30）年の意識調査では、9 割以上の児童生徒が義務教育学校になってよかったと回答している。高橋 前掲注(20), pp.37-69; 小山市教育委員会「小山市立絹義務教育学校基本計画」2016.6. 小山市立絹義務教育学校ウェブサイト <<http://www.oyama-tcg.ed.jp/~kinugimu/06kadai/kinugimukihonkeikaku.pdf>>; 「学校紹介」同 <<http://www.oyama-tcg.ed.jp/~kinugimu/>>; 「絹義務教育学校 開校からのあゆみ」同 <<http://www.oyama-tcg.ed.jp/~kinugimu/06kadai/29torikumi.html>>

<sup>49</sup> 前掲注(26)を参照。また、学校施設の整備には、地方債の発行が認められており、その元利償還金への地方交付税措置も行われている。青木栄一・川上泰彦編著『教育の行政・政治・経営』放送大学教育振興会, 2019, pp.68-70.

<sup>50</sup> 波出石誠『廃校の民間活用と地域活性化』日本評論社, 2015, pp.6-7; 「「みんなの廃校」プロジェクト 廃校施設

による余裕教室の活用については、文部科学省により、別用途への活用事例や活用用途を募集している施設一覧などの情報提供が行われている<sup>51</sup>。しかし、2002（平成14）年度から2017（平成29）年度までに廃校となった公立学校<sup>52</sup>で施設が現存する6,580校のうち、その約2割に当たる1,295校では、活用や取壊しの目途が立っていないとされる。活用方法が決まらない理由としては、建物の老朽化、地域からの要望がない、立地条件が悪い、財源不足等の回答が多く、廃校施設を放置すると、防犯上の懸念や災害時に倒壊する危険性、維持費の負担等の課題があると指摘されている<sup>53</sup>。

## 2 小規模校存続をめぐる施策

### (1) ICTを用いた遠隔教育の推進

多様な意見に触れる機会が少ない等の小規模校が抱える課題に対し<sup>54</sup>、複数の学校等をオンラインシステムでつなぐ遠隔教育の取組が各地で行われている。高等学校段階では、2015（平成27）年の学校教育法施行規則改正により遠隔教育が制度化されており<sup>55</sup>、小・中学校についても、文部科学省の実証事業等を通じてICTを用いた遠隔教育の実践が広がっている<sup>56</sup>。

政策面においては、2017（平成29）年6月に閣議決定された規制改革実施計画において、遠隔教育が取り上げられたこと等を受け、2018（平成30）年9月、文部科学省は「遠隔教育の推進に向けた施策方針」をまとめている<sup>57</sup>。同方針は、遠隔授業を3類型<sup>58</sup>（合同授業型、教師支

の有効活用事例集—企業活用編—」2018.4, p.52. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2018/06/18/1384380\\_7.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2018/06/18/1384380_7.pdf)>

<sup>51</sup> 「～未来につながる～「みんなの廃校」プロジェクト」同上 <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/1296809.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm)>

<sup>52</sup> 公立小学校、中学校のほか、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校を含む。

<sup>53</sup> 「公立廃校16年間で7583校」『読売新聞』2019.3.28; 文部科学省「平成30年度 廃校施設等活用状況実態調査の結果について」2019.3.15. 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト <[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11373293/www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/31/03/\\_icsFiles/afiedfile/2019/03/15/1414296\\_1\\_1.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11373293/www.mext.go.jp/b_menu/houdou/31/03/_icsFiles/afiedfile/2019/03/15/1414296_1_1.pdf)>

<sup>54</sup> 『遠隔学習導入ハンドブック 第3版』2018.3, pp.2-11. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2018/09/13/1409199\\_001.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2018/09/13/1409199_001.pdf)>

<sup>55</sup> 対面により行う授業が原則である全日制・定時制課程の高等学校において、対面の授業と同等の教育効果を有する場合に、遠隔システムを用いた同時双方向の授業が可能となった。卒業に必要な74単位のうち最大36単位までとすること（教科ごとに、一部対面の授業を実施する）、配信側の教員は担当教科の免許保有者であること、受信側の教室にも当該校の教員（実施教科の免許の有無は問わない）を配置すること等を条件としている。なお、2020（令和2）年4月に政府がまとめた新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う緊急経済対策では、遠隔教育について実施すべき事項として、高等学校での遠隔教育による単位取得数の制限緩和等が盛り込まれている。「学校教育法施行規則の一部を改正する省令等の施行について（通知）」（平成27年4月24日付け27文科初第289号）文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/kaikaku/1360985.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/kaikaku/1360985.htm)>; 「過疎の高校へ ネット授業」『読売新聞』（大阪本社版）2015.9.26; 東原義訓「遠隔教育の役割と課題」『教育展望』65(5), 2019.6, pp.46-51; 「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策—国民の命と生活を守り抜き、経済再生へ—」（令和2年4月20日閣議決定）pp.35-37. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420\\_taisaku.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2020/20200420_taisaku.pdf)>

<sup>56</sup> 東原 同上; 「遠くでもつながる教室」『中日新聞』（南信版）2019.11.15; 「小規模校で広がる、テレビ授業」『朝日新聞』（岐阜全県版）2018.3.4; 「学びがリンクし深化する—遠隔合同授業の可能性—（9）最近の事業成果」『教育新聞電子版』2018.10.1.

<sup>57</sup> 遠隔教育の推進に向けたタスクフォース「遠隔教育の推進に向けた施策方針」2018.9.14. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyouhou/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2018/09/14/1409323\\_1\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/detail/_icsFiles/afiedfile/2018/09/14/1409323_1_1.pdf)>

<sup>58</sup> 合同授業型：複数の教室での授業をつないで行う。児童生徒が多様な意見や考えに触れたり協働して学習する機会の充実を図ることができる。教師支援型：専門家等が遠隔の場所から協働して授業を行う。学習活動の質を高めるとともに、教師の資質向上を図ることができる。教科・科目充実型（高等学校段階）：当該学校の教師（実施教科の免許の有無を問わない）の立会いのもと、当該教科の免許状を有する教師が遠隔から授業を行う。生徒の多様な科目選択を可能とし、学習機会の充実を図ることができる。遠隔教育の推進に向けたタスクフォース 同上, pp.8-12.

援型、教科・科目充実型)に整理し、学校現場における体制整備や遠隔システムを活用した指導力向上等の取り組むべき方策を挙げた。また、同年11月には、柴山昌彦文部科学大臣(当時)による「新時代の学びを支える先端技術のフル活用に向けて～柴山・学びの革新プラン～」の主要政策の一つとして遠隔教育の推進が掲げられた<sup>59</sup>。本プランに基づき、翌2019(令和元)年6月に文部科学省により公表された「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策(最終まとめ)」では、遠隔教育の推進について、2023(令和5)年度までに遠隔教育を実施したいができない学校<sup>60</sup>をゼロにするという政策目標が掲げられているほか、中学校に遠隔教育に関する特例校制度を創設することや、大学・研究機関をつなぐ高速通信ネットワークであるSINET(サイネット)<sup>61</sup>を初等中等教育に開放し、通信環境の改善を目指すことが示された<sup>62</sup>。中学校での遠隔教育特例校制度は、2019(令和元)年8月から開始されている<sup>63</sup>。なお、新型コロナウイルスの感染拡大等を受け、教育再生実行会議において遠隔教育の在り方等についての議論が2020(令和2)年7月から開始されている<sup>64</sup>。

遠隔教育を活用した小規模校では、児童生徒のコミュニケーション力や社会性の涵養等のほか、学力の向上、教員の指導力の向上等の成果が報告されている<sup>65</sup>。一方で、合同授業を行う学校間で授業進度の調整や事前打合せが必要となる、通信環境の影響で回線の中断や遅延等が発生する、学校におけるICT活用をサポートするICT支援員が必要となる、通常の授業よりも時間がかかるケースが多い、教員の負担が大きい等の課題もあるとされる<sup>66</sup>。

## (2) 学校間ネットワーク等の活用

小規模校の存続においては、近隣の学校や保育所等の学校教育を取り巻く隣接領域との連携が重要であるとされ、学校間ネットワークを築き合同授業や合同行事等を行う事例もある。兵庫県香美町では、年に10回程度(約30時間)、複数の小学校の児童を1か所に集め、多人数の方が効果の見込まれる授業や複数校の教員が集まることで可能となる習熟度別の少人数指導が行われており、児童のコミュニケーション力や教員の指導力の向上が見られたと報告されて

<sup>59</sup> 「「新時代の学びを支える先端技術のフル活用に向けて～柴山・学びの革新プラン～」について」2018.11.22. 文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/other/1411332.htm#1411332](https://www.mext.go.jp/a_menu/other/1411332.htm#1411332)>; 「文科省が柴山プランを発表 先端技術で学びに革新を」『教育新聞電子版』2018.11.22.

<sup>60</sup> 2019(平成31)年2～3月に実施した調査によると、遠隔教育を実施したいができていない学校があるとする自治体が463自治体(25.5%)に上るとされている。その理由としては、ノウハウがない、コスト面で断念している等の理由が挙げられている。文部科学省「新時代の学びを支える先端技術活用推進方策(最終まとめ)」2019.6.25, pp.11-12. <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/other/detail/\\_icsFiles/afiedfile/2019/06/24/1418387\\_02.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afiedfile/2019/06/24/1418387_02.pdf)>

<sup>61</sup> SINET (Science Information NETwork) は、日本全国の大学や研究機関等の学術情報基盤として、国立情報学研究所(NII)が構築、運用している情報通信ネットワークである。「学術情報ネットワークとは」学術情報ネットワーク SINET5 ウェブサイト <<https://www.sinet.ad.jp/aboutsinet>>

<sup>62</sup> 「遠隔授業で特例校を創設 「SINET」を小中高に開放」『教育新聞電子版』2019.3.29; 文部科学省 前掲注(60)

<sup>63</sup> 通常、中学校における遠隔授業は、送信側・受信側の双方の教室に当該教科の免許を有する教員が必要であるが、本制度の特例校では、受信側の教室に当該教科の免許を持つ教員がいなくても実施できるとされ、全ての教科の免許を持つ教員が揃わない小規模な中学校においても、一定水準の授業を受けられるようになることが期待されている。「中学校 遠隔授業・特例制度始まる」『日本教育新聞電子版』2019.9.2.

<sup>64</sup> 「教育再生会議 コロナ後の学び 議論」『読売新聞』2020.7.21.

<sup>65</sup> 「社説 複式指導の課題など ICT で解消へ」『日本教育新聞電子版』2018.3.19; 長野県喬木村教育委員会「地域の特性を生かしながら、学びを支える遠隔授業」『総合教育技術』74(7), 2019.8, pp.36-40; 愛媛県西条市教育委員会「「一体感」を醸成する遠隔合同授業を目指して」『総合教育技術』74(7), 2019.8, pp.41-43.

<sup>66</sup> 『朝日新聞』(岐阜全県版)前掲注(56); 「高速通信で「遠隔教育」」『読売新聞』2019.4.18; 「「遠隔授業」小規模校つなぐ」『読売新聞』(富山版)2017.5.25.

いる<sup>67</sup>。本事例については、小規模校において教職員数を最大限に活用し、きめ細かな教育活動を可能にした取組であると評価されている<sup>68</sup>。

また、徳島県教育委員会では、小規模校の維持・存続や教育の質保証への対応策として、チェーンスクール（分散型小中一貫教育）とパッケージスクール（一体型小中一貫教育）と呼ばれる二つの学校教育モデルに取り組んでいる<sup>69</sup>。チェーンスクールとは、地理的に分散した小・中学校が人的・物的に連携し実施する小中一貫教育であり、チェーンスクールを実践している同県阿南市椿・椿泊地区（小学校2校、中学校1校）では、小・中学校合わせた合同学習や、小・中学校教員の相互の出前授業、合同行事等が行われている<sup>70</sup>。パッケージスクールとは、同一地域の学校や保育所、社会教育施設等が地域一体となって取り組む小中一貫教育である<sup>71</sup>。

小規模校の存続に向けて、このような学校間ネットワークや福祉領域等とのネットワークに加えて、コミュニティ・スクール制度<sup>72</sup>等による地域とのネットワーク、自治体間のネットワーク<sup>73</sup>の活用の可能性も指摘されている<sup>74</sup>。

### (3) 小規模特認校制度・山村留学

小規模校を活性化し児童生徒の数や多様性を確保する方策としては、いわゆる小規模特認校制度や山村留学の取組も挙げられる。小規模特認校制度とは、特定の学校について、通学区域に関係なく当該自治体内のどこからでも通学を認めるもので、学校選択制の一形態とされている<sup>75</sup>。2018（平成30）年の調査では、全国の小学校・中学校・義務教育学校のうち474校でこの制度が導入されており<sup>76</sup>、自然豊かな体験学習、英語教育等の特色ある教育内容で入学者を集める特認校もある<sup>77</sup>。同制度は、少人数教育等の小規模校ならではの豊かな学びを提供する

<sup>67</sup> 「香美町学校間スーパー連携チャレンジプラン 学力向上ステップアップ授業」香美町ウェブサイト <<https://www.town.mikata-kami.lg.jp/www/contents/1360022396008/files/PDF-2.pdf>>; 「小規模校 連携で元気」『読売新聞』（大阪本社版）2016.4.7. 山口県周防大島町や宮崎県五ヶ瀬町等においても同様の取組が実施されている。

<sup>68</sup> 高橋 前掲注(20), p.99.

<sup>69</sup> 2019（令和元）年度には、チェーンスクールが7地域、パッケージスクールが3地域で実践されている。高橋 同上, pp.155-171; 加藤崇英「人口減少社会の新たな学校像を探る」『教職研修』43(5), 2015.1, pp.29-31; 「令和元年度「小中一貫教育（徳島モデル）推進事業」」2020.3.24. 徳島県ウェブサイト <<https://www.pref.tokushima.lg.jp/ippannokata/kyoiku/gakkokyoiku/5035690/>>

<sup>70</sup> 合同授業や出前授業では、テレビ会議システム等のICTも活用されている。

<sup>71</sup> 徳島県「徳島教育大綱」2019.8, p.22. <[http://tokushimakyouiku.taikou.tokushima-ec.ed.jp/?action=common\\_download\\_main&upload\\_id=355](http://tokushimakyouiku.taikou.tokushima-ec.ed.jp/?action=common_download_main&upload_id=355)>

<sup>72</sup> コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）は、保護者や地域住民等から成る学校運営協議会を設置し、学校と地域が力を合わせて学校運営に取り組む制度である。学校運営協議会は、学校運営の基本方針を承認することや、教職員の任用等について意見を述べることができる。2004（平成16）年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）の改正によって導入され、2017（平成29）年の同法改正により学校運営協議会の設置が努力義務となった。文部科学省『文部科学白書 平成29年度』2018, pp.209-210.

<sup>73</sup> 自治体同士のネットワークとしては、複数の市町村による学校の設置（組合立学校）、近隣市町村の学校に児童生徒を通学させる教育事務の委託等が挙げられる。文部科学省 前掲注(2), pp.33-34; 貞広斎子「人口減少社会における学校再配置と学校規模に応じたマネジメント」『学校教育研究所年報』59号, 2015, pp.15-20.

<sup>74</sup> 貞広 同上

<sup>75</sup> 学校選択制の一形態である「特認校制」のうち、小規模校において採用されているものの通称であり、呼称は自治体によって異なる。久保富三夫「小規模特認校制度の教育的意義とその実現のための要件に関する研究」『人間科学部研究年報』17号, 2015, pp.32-46.

<sup>76</sup> 「平成30年度 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について」前掲注(9), p.15.

<sup>77</sup> 「小規模校 のびのび独自色」『読売新聞』（西部本社版）2018.12.17; 「建屋小：小規模特認校に」『毎日新聞』（兵庫版）2018.1.11. 栃木県宇都宮市では、2005（平成17）年度から市内2校に小規模特認校制度を導入し、「会話科」（ことばの時間、英会話の時間から成る）の授業を中心とした実践的なコミュニケーション能力の育成、地

ことに加えて、地域における学校の存続につながることを期待されている。しかし、児童生徒数が減少する特認校もあり、制度の導入が直ちには児童生徒数の増加や維持につながらないこともある<sup>78</sup>。

小規模特認校制度における課題としては、通学距離や時間の長さ、保護者からの多様なニーズへの対応、学区外児童の居住地域との交流の困難さ等が挙げられる。また、学区外から通う児童が在籍児童の大半を占める学校もあり、将来的に学区内の児童が皆無となった場合に、当該学校が地域に存続する意義をどのように考えるかという課題もある。これらの課題に対しては、スクールバスや通学費援助等の導入が考えられるほか、地域への移住促進や学区内児童の増加を目指す取組を併せて行うことが必要であるとされている<sup>79</sup>。

山村留学とは、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、地元の学校に通いながら、様々な体験を積む活動である。滞在方法は、ホームステイや寮、家族で一時的に移住する等の形がある。全国の子山村留学参加者数は、2004（平成16）年の860名をピークとして減少していたが、2016（平成28）年以降再び増加しており、2019（令和元）年度には全国22道府県の144校で山村留学が実施され、628人が参加している<sup>80</sup>。また近年では、自然体験活動に加えて、学習塾と提携した授業や探究型の授業等の学力向上に向けた取組を打ち出す山村留学も行われている<sup>81</sup>。

## おわりに

少子高齢化の進展等を背景とした学校の小規模化に対し、各地では、学校の統合という方策に加え、小規模校を存続させる方策として、ICTを活用した遠隔教育や学校間ネットワークの

---

域の特性を生かした教育（文化人を指導者に招いた授業等）、充実した放課後活動等の特色ある教育活動を行った。地域や学校の熱意ある取組により、2009（平成21）年には2校とも複式学級が解消され、現在では、全児童の約4～6割が特認校制度を利用した児童となっている。「くらしナビ・ライフスタイル：廃校の危機、乗り越えた小規模校 地域と連携、特色打ち出す」『毎日新聞』（大阪本社版）2019.2.15；「よみがえる小さな学校 宇都宮・小規模特認校1年（上）」『下野新聞』2006.5.3；吉田周平「宇都宮市の小規模特認校における小学校を核とした地域との連携」『日本地域政策研究』8号、2010.3、pp.143-150；「小規模特認校」2017.9.27. 宇都宮市ウェブサイト <<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/kurashi/gakko/1012029/shokibo/1006379.html>>; 「学校概要」宇都宮市立城山西小学校ウェブサイト <[http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/?page\\_id=15](http://www.ueis.ed.jp/school/siroyama-w/?page_id=15)>; 「児童及び教職員数」宇都宮市立清原北小学校ウェブサイト <[http://www.ueis.ed.jp/school/kiyohara-n/?page\\_id=77](http://www.ueis.ed.jp/school/kiyohara-n/?page_id=77)> 2009（平成21）年度から小規模特認校制度が導入された長野県伊那市立新山小学校では、地区の全戸がPTA会員となり、地域全体での運動会やPTAが落を売り学校用の図書を購入する落文庫等、地域を挙げて学校を支援している。また、同市では2015（平成27）年から2017（平成29）年の文部科学省事業「少子化・人口減少社会に対応した活力ある学校教育推進事業」等を通じてICTを用いた遠隔合同授業等の実践がなされている。「地域の家」学区越え児童集う『朝日新聞』（長野東北信版）2019.3.31；「伊那新山小 PTA フキを集めて「文庫」の財源に」『信濃毎日新聞』2009.6.9；「長野県伊那市「少子化・人口減少社会に対応した活力ある学校教育推進事業」の取り組みから」（平成30年度学校教育魅力化フォーラム発表資料）文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2018/12/13/1411024-4.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2018/12/13/1411024-4.pdf)>

<sup>78</sup> 久保 前掲注(75)

<sup>79</sup> 星野千恵子「小規模特認校制度導入後の学校存続をめぐる課題」『日本地域政策研究』21号、2018.9、pp.66-73；同上；『読売新聞』（西部本社版）前掲注(77)

<sup>80</sup> 前年度に比べ、家族方式での移住が62人増と大幅に増加しており、山村留学が単なる教育事業ではなく、定住事業等との連携を図りながら地域全体をボトムアップする事業として位置付けられていると推察されている。NPO法人全国山村留学協会「全国の子山村留学実態調査報告書 2019年度版」2020.5、pp.1、4、7。<<https://www.sanryukyo.net/tyousa-2019color.pdf>>

<sup>81</sup> 「山村留学で学力アップ」『日本経済新聞』2017.1.20、夕刊；「変わる山村留学 学力アップ前面」『朝日新聞』（秋田全県版）2017.6.5。

活用等の取組が行われていることを概観した。前述のとおり、市町村内に1小学校1中学校等しかない自治体が既に200以上存在していることから、今後は、自治体間の連携など小規模校存続のための更なる取組も重要となろう。学校と地域社会とのつながりをいかす、長期的視野に立った総合的な施策の検討が望まれる。