

札幌市立小・中学校の  
適正規模及び適正配置について

意見提言

平成 12 年 5 月

札幌市学校適正規模検討懇談会



# 目 次

■はじめに.....	1
<b>I 学校の適正規模</b>	
1. 適正規模検討の背景.....	2
2. 学校規模のあり方を考える視点.....	3
1) 子どもの教育・人格形成からの視点	
2) 学級規模からの視点	
3) 指導体制からの視点	
4) 新学習指導要領からの視点	
5) 地域とのかかわりからの視点	
3. 小学校における適正な学校規模.....	8
1) 小学校における適正な学校規模の考え方	
2) 小学校における適正な学校規模	
4. 中学校における適正な学校規模.....	11
1) 中学校における適正な学校規模の考え方	
2) 中学校における適正な学校規模	
<b>II 学校の適正配置</b>	
1. 適正配置検討の背景.....	14
2. 学校配置のあり方.....	15
1) 学校適正配置の視点	
2) 学校適正配置を検討すべき地域	
3) 学校適正配置の方法	
3. 通学区域の考え方.....	18
1) 基本的な考え方	
2) 通学区域設定の課題	
3) 通学距離（時間）延長に伴う課題	
4. 学校と地域の考え方.....	21
1) 基本的な考え方	
2) 学校と地域との連携	
3) 学校と地域との連携を強める具体的方策	
■おわりに.....	25
<b>■添付資料</b>	
1) 札幌市学校適正規模検討懇談会審議経過	
2) 札幌市学校適正規模検討懇談会委員名簿	
3) 札幌市の学校規模の現状	



## ■はじめに

---

現在、全国的に少子化が進んでいるが、本市においても例外ではなく、市立小・中学校に在籍の児童生徒数が減少し続けている。

こうした子どもの数の減少に伴い、本市の多くの小・中学校においては年々学級数が減少する状況となっている。学校教育は集団で行うことを基本としており、学校全体、あるいは1学年当たりの子どもの数や学級数が減少していくということは、教育効果や学校運営等に大きな影響を及ぼすといえる。子どもたちの健やかな成長を促すためには、過小・過大な規模の学校ではなく、適正な規模の学校で教育が行われることが望ましいと考える。

また、適正な学校規模だけではなく、通学距離、通学時間や地域とのつながりなどを考慮し、学校が適正に配置されることが望ましいと考える。

札幌市学校適正規模検討懇談会は、平成 11 年 8 月、札幌市教育委員会教育長から小・中学校の適正規模及び適正配置について諮問を受け、将来を担う、子どもたちの教育環境を整えることを基本的考え方とし、慎重かつ多面的な調査、検討を行ってきた。

本冊子は、札幌市立小・中学校の適正規模及び適正配置について、懇談会としての意見をまとめ、ここに「意見提言」としたものである。

具体的には、まず札幌市の学校規模の現状などについて整理を行った。次いで、学校規模のあり方について、幅広い角度から出された意見をまとめ、それをもとに小学校、中学校ごとに適正規模の検討を行った。そして適正規模を実現する際に必要と想定される、学校の適正な配置について、考慮すべき事項をまとめた。

# I 学校の適正規模

---

## 1. 適正規模検討の背景

札幌市では、出生数は減少傾向にあり、昭和 53 年約 2 万 2 千人であった出生数が 20 年後の平成 10 年には約 1 万 6 千人まで落ち込んでいる。同様に合計特殊出生率<sup>注)</sup>も 1.62 人であったものが、1.11 人まで低下している。

児童生徒数は、ピーク時には小学校児童数約 14 万人（昭和 58 年）、中学校生徒数約 7 万 2 千人（昭和 62 年）にのぼっていた。しかし、平成 12 年には、児童数約 9 万 9 千人、生徒数約 5 万 5 千人とピーク時の児童生徒数と比較し、約 5 万 7 千人、率にして 27% の減少となっており、この傾向は今後も続くと考えられる。

また、学級数に関しても、ここ 5 年間で小学校で 342 学級、中学校で 133 学級が減少しており、学校の小規模化が進行している。

以上のように、今後とも児童生徒数が減少し、学校の小規模化が続いていくと想定されるが、このような現象が、子どもたちを取り巻く教育環境に大きな影響を及ぼすものと考えられる。

本懇談会の大きな目的の一つは、児童生徒数の減少傾向を踏まえ、子どもたちにとってより良い教育環境を提供するために、望ましい学校規模を検討することである。

「I 学校の適正規模」では、本懇談会での学校の適正規模についての検討内容を述べている。具体的には、適正な学校規模にかかわる視点を 2 章で示し、その視点に基づく検討結果を 3 章（小学校における適正な学校規模）、4 章（中学校における適正な学校規模）でとりまとめを行った。

---

<sup>注)</sup> 合計特殊出生率…15 歳から 49 歳までの女性の各歳ごとの出生率の合計で、一人の女性が生涯に産む子どもの数を表す。

## 2. 学校規模のあり方を考える視点

本懇談会においては、小・中学校の適正な学校規模を考えるに当たり、学校規模のみならず、教育全般に関して意見が出された。それらの意見を 1)子どもの教育・人格形成からの視点、2)学級規模からの視点、3)指導体制からの視点、4)新学習指導要領からの視点、5)地域とのかかわりからの視点の5点に分類し、以下に示したい。

### 1) 子どもの教育・人格形成からの視点

#### <個性・社会性等>

学校では子どもたちが集団生活を通じて、多様な個性と出会い、交流することにより、それぞれの個性を磨き、向上心や思いやりの心などが醸成されることが期待される。また、その生活の中で、協調性を培い、望ましい人間関係を築いていく力を育みながら、社会性を身に付けていくとともに、集団規模がより大きくなる卒業後の学校生活、社会生活への適応力や柔軟性などを体得する等、様々な教育効果をもたらすと考えられる。

これらの効果は、一定以上の規模の集団(=学校)の中で学び、生活していくことによって、より高められるものであると考えられる。

小規模校の場合には、こうした教育効果が十分に達成されないことが考えられるほか、子どもに対する周囲の評価が固定的になる傾向が強く、また、教員と子どもの密接な関係が結果的に自立を妨げる恐れがある、などの問題点も指摘されている。

したがって、学校は子ども一人一人を大切にしながらも、一定以上の規模を保つことが望まれる。

#### <クラス替え>

クラス替えは、新しい集団づくりを体験させ、子どもに今までとは違った人間関係に目を開かせる効果がある。また、固定しがちな人間関係に変化を与え、異なった学級集団の中で子どもが新しい成長の機会を得て、生きていく自信を付けていくことが可能となると考えられる。

したがって、教育的に配慮した効果的なクラス替えが可能となるような学校規模が必要である。

#### <帰属意識・集団活動>

子どもたちが学年や学校に対する帰属意識や連帯感を持ち、全校的な望ましい人間関係や信頼関係を育むためには、学校の規模を一定以下にとどめる必要がある。

また、一体感のある充実した集団活動を展開する上では、過大・過小な学校規模は避けることが望ましい。

### <教員とのふれあい>

小学校においては、中学校と異なり全教科を学級担任が指導することになるので、日常的に接する教員に限られる傾向がある。

子どもの潜在的な能力を伸ばしていくためには、一定以上の学校規模を確保することにより、授業以外の児童・生徒会活動や学校行事などを通じて、様々な個性を持つ多くの教員とふれあうことのできる学校規模が必要である。

また、学年における共同の担任や TT(ティームティーチング)など、学級の枠を超えた教育方法も重要と考えられる。

### <部活動>

中学校における部活動に関しては、子どもの人格形成や生徒指導に大きな影響を及ぼすと考えられるので、子どもたちの興味・関心に応じた選択肢を用意することのできる体制を整えておく必要がある。したがって、そうした多様な部活動を成り立たせるためには、十分な生徒数と同時に、指導する教員を確保することが容易になる一定以上の学校規模が必要となる。

### <個性に応じた学習指導>

中学校においては授業の内容も専門性が高まることから、生徒の個性に応じた学習指導が適宜受けられるような教員数を確保できる学校規模を保つことが望ましい。

(\*)部活動の顧問を引き受ける教員が少なくなっている現状から、地域から指導者を迎えるといった状況があるという意見が出された。

これに対し、部活動は教育の一環であり、教員が中心となって指導して欲しいという意見も出された。

## 2) 学級規模からの視点

### <30人学級>

教育環境を考えていく上では、学校規模からの視点ばかりではなく、学級規模からの視点も重要である。

今後の具体的な検討項目としては、30人学級導入のほか、小学校低学年における小規模学級の導入や、教科に応じた適切な学級規模の設定などの弾力的な学級編制等が考えられる。

ただし、現行の40人学級においても実際の平均人数が約32人とどまっており、そのデメリットは顕著でないと考えられるので、30人学級の導入については、中長期的に検討すべ



き課題といえる。

(\*) 現行の 40 人学級においても、必要に応じて指導にあたることのできる教員の数を現行より増やすことにより、30 人学級を導入した場合と同等の効果が得られるのではないかという意見も出された。

(\*) 平成 10 年 9 月の中央教育審議会答申の中で、学級編制基準についての弾力的な運用が示され、調査研究協力者会議においても議論がなされている。

### 3) 指導体制からの視点

#### <教育内容の変化への対応>

新しい学習指導要領の実施など、今後の教育内容の変化に対応していくためには、学年及び学校全体で、指導の充実を図ることのできる十分な数の教員の確保が可能となる学校規模が望まれる。

#### <教員の協力>

小学校においては、同学年の担任教員がお互いに協力するとともに、良い意味での刺激を与え合う効果を考えると、1 学年 3～4 学級程度はある方が望ましい。

#### <教育目標の共通理解>

学校の教育目標をすべての教員が共通理解し、より充実した教育活動を行うためには、教員数を一定以下にとどめておくことが望ましく、学校規模を検討する上で考慮する必要があると考えられる。

#### <中学校における学習指導・生徒指導>

中学校では、特に指導時数の多い国語、社会、数学、理科、英語(以下「5 教科」という)について、一人の教員が 3 学年にわたって対応することは困難と考えられるので、一定以上の学校規模が望まれる。

また、中学生は多感な時期にあることから、共感的理解を図る指導など、充実した生徒指導を行うことのできる学校規模を考えていくことが望ましい。また学級数ばかりではなく、生徒数に応じた弾力的な教員配置を検討していく必要がある。

(\*) 上記のように、教員配置についての意見が出されたが、教員配置に関しては法律上の定数標準の改正が必要であり、中長期的な検討事項となる。

(\*) 中学校では、生徒の興味・関心に応じた授業を行えるようにするために、一人の教員が複数教科を指導する

という過重な負担を避けることのできる、適切な学校規模に保つ必要があるという意見があった。

(\*)中学校では、学習進度の調整、指導方法の統一といった観点から、5教科の担当の教員がちょうど1学年全クラスを担当する程度の学校規模が望ましいとの意見があった。

(\*)教員の数を確保するために、時間講師を確保している自治体もあり、積極的な導入を検討すべきとの意見もあったが、一方で教員は授業だけでなく、生徒の様々な活動に係わることから、時間講師は教育目的に必ずしもそぐわないとの意見もあった。

(\*)校長の教育方針を全ての教員に徹底する上では、教員の人数の問題だけではなく、自らの自覚・努力の問題もあるとの意見があった。

(\*)学校規模が大きいからといって生徒指導上の困難が生ずるとは限らない。また、このことに関しては学校規模の視点だけではなく、地域の問題としても考える必要があるという意見があった。

#### 4) 新学習指導要領からの視点

##### <人間性・社会性の育成>

新しい学習指導要領においては、ゆとりの中で一人一人の子どもたちに「生きる力」を育成することをテーマにあげるなど、豊かな人間性や社会性の育成が一つのねらいとなっており、学校規模の検討に当たっても、この点について十分考慮する必要がある。

##### <総合的な学習の時間・選択教科>

新しい学習指導要領において重要な位置付けにある、総合的な学習の時間については、その効果を上げるため、地域の人々の参加による学習や地域の自然、施設を積極的に生かした学習など、多様な学習が行われることが想定される。したがって、それに伴う適切な数の教員の確保が可能な学校規模と、教室など施設の充実が課題となる。

なお、総合的な学習の時間の導入に当たっては、その基礎となる各教科等の十分な学習が前提となることに留意する必要がある。

また、中学校の選択教科においては、取組の創意工夫により充実を図ることも可能であるが、生徒の興味・関心等の多様化に対応し、生徒が自ら選択して学習できる幅をより広げるためには、一定以上の学校規模のあることが望ましい。

(\*)総合的な学習の時間の導入に伴い、発表の場として学年単位での多目的室利用が増加すると考えられるので、1学年が多目的室に入ることができる学校規模が望ましいとの意見があった。

## 5) 地域とのかかわりからの視点

### <地域との連携>

学校運営は、地域との連携の中で行っていくべきものである。したがって、学校規模の検討に当たっては、連帯感が希薄になりつつある地域の現状を踏まえ、学校と地域の連携を強め、地域の教育力を生かしていくことに配慮する必要がある。

また、地域との連携を進めていく上で、学校を既存の公共施設の代替と捉えるのではなく、地域の拠点、生涯学習の場として位置付けていくことが望ましい。

そのような地域の新しいニーズに対応するためには、今後は活発な活動を促す十分なスペースが確保できる規模の校舎を整備していく必要がある。

(\*)PTA活動については、学校規模が小さいと各世帯の負担が重くなる傾向があるとの意見があったが、一方で、学校規模に合わせたPTA活動を選択し、実行していくことは可能であるとの意見も出された。

### ○その他

(\*)多目的室やランチルームの設置など、教育環境を充実させていく必要があるが、既存の学校においては、新たな用地取得や校舎増築が困難である点から、学級数を維持したままでは施設の充実が難しいとの意見が出された。

(\*)現在、札幌市では、まちづくりの観点から「札幌市住区整備基本計画」に基づき、2小学校に対し1中学校を基本としており、学校規模の検討に当たって考慮すべきとの意見もあった。

一方で、小学校と中学校はそれぞれにおける適正規模を考える必要があるとの意見が出された。

### 3. 小学校における適正な学校規模

#### 1) 小学校における適正な学校規模の考え方

本懇談会における検討内容のうち、小学校の適正な学校規模に関する考え方については、以下の4点にまとめられる。

##### ①子どもの教育環境に関して

- ・児童がそれぞれの個性を磨くとともに、社会性を身に付けていくためには、学校生活の中で多様な個性と出会うことが可能となる適切な学校規模が望まれる。
- ・児童の人間関係が固定化する傾向があり、自立を妨げる恐れのある過小規模(6学級以下)については避けることが望ましい。
- ・効果的なクラス替えが可能となるよう、1学年で3～4学級、少なくとも2学級あることが望ましい。クラス替えが不可能な全校で6学級以下の学校については、改善が望まれる。
- ・学級担任以外の多くの教員とふれあう機会が増すような学校規模が望ましい。
- ・学年や学校に対する帰属意識や連帯感を持ち、全校的な望ましい人間関係や信頼関係を育てるためには、過大規模(25学級以上)は避けるべきである。
- ・一体感のある充実した集団活動を展開する上では、過小規模校や過大規模校は避けるべきである。

##### ②学校の指導体制に関して

- ・教員が互いに指導方法等を相談・研究し、教育効果を向上していくためには、1学年3～4学級程度の規模が必要であると考えられる。
- ・学校の教育目標や諸課題を全ての教員が十分共通理解し、より充実した教育活動を行うためには、過大規模校は避けることが望ましい。

##### ③総合的な学習の時間に関して

- ・今後、新設される総合的な学習の時間をより効果的に推進するためには、現段階では学年としての計画立案、実行が可能となる、1学年3学級以上の規模が望ましいものと考えられる。
- ・総合的な学習の時間に対応した教室の数と質が確保できる適切な学校規模が必要である。

④地域とのかかわりに関して

- ・地域との連携を可能とし、その教育力を生かすことができる学校規模が望ましい。
- ・新改築の場合、地域の拠点として、そのニーズに対応できる校舎を整備するためには、一定以上の学級数を持つ学校規模が望まれる。

## 2) 小学校における適正な学校規模

1)で示した考え方に基づき検討した結果、札幌市の小学校における適正な学校規模については、下記のとおり結論を得た。

学年における教員同士の密接な連携や、新学習指導要領の内容である総合的な学習の時間等の円滑な実施のためには、1 学年 3～4 学級を確保することが望まれる。

また、児童が個性を磨き、向上心や思いやりの心、社会性などを身に付けるとともに、学級担任以外の教員とのふれあいを通じて潜在的な自己の良さや可能性を発揮する機会を得るためにも、同程度の学校規模が必要と考えられる。

さらに、学校教育においては、新たに編制された学級集団の中で、子どもたちの固定しがちな人間関係に変化を与えたり、また、その過程をとおして子どもたちが新しい成長の機会を得て、自信を付けていくことが重要である。

そのためにはクラス替えを効果的に行う必要があるが、この場合 1 学年 3～4 学級(全校で 18～24 学級)を確保することが望ましく、少なくとも 2 学級(全校で 12 学級)は必要であると考えられる。

一方、全校で 6 学級以下の過小規模校については、上述の教育効果が十分達成されないと考えられるほか、子どもに対する周囲の評価が固定的になる傾向が強く、教員と子どもの密接な関係が結果的に自立を妨げる恐れもあることから避けるべきである。

また、全校で 24 学級を超える過大規模校は、学年や学校全体での一体感を保つことや、教員が学校での教育目標や諸課題等を十分共通理解することが、困難な状況となることが考えられる。

以上により、小学校においては、全校で 18～24 学級の学校規模が適正であり、少なくとも 12 学級以上の規模が必要であると考えられる。

なお、クラス替えが全く不可能となるとともに、学校における集団生活を通じた様々な教育効果が制約される過小規模校(全校で6学級以下)については、早期に改善を図ることが望まれる。

## 4. 中学校における適正な学校規模

### 1) 中学校における適正な学校規模の考え方

本懇談会における中学校の適正な学校規模に関する意見については、以下の4点にまとめられる。

#### ①子どもの教育環境に関して

- ・生徒がそれぞれの個性を磨くとともに、社会性を身に付けていくためには、学校生活の中で多様な個性と出会うことが可能となる適切な学校規模が望まれる。
- ・生徒の人間関係が固定化する傾向が強い過小規模校(6 学級以下)については避けることが望ましい。
- ・効果的なクラス替えが可能となる学校規模が望ましい。
- ・部活動の選択肢を十分に確保するためには、一定以上の学校規模となることが望ましい。
- ・学年や学校に対する帰属意識や連帯感を持ち、全校的な望ましい人間関係や信頼関係を育てるためには、過大規模校(25 学級以上)は避けるべきである。
- ・一体感のある充実した集団活動を展開する上では、過小規模校や過大規模校は避けるべきである。

#### ②学校の指導体制に関して

- ・過小規模校では、5教科の各担当が 3 学年を通して対応することになるので、過重な負担を避けることや、指導の充実のためにも改善が望まれる。

### ③新学習指導要領に関して

- ・総合的な学習の時間及び選択教科に対応した教室の数と質が確保できる適切な学校の規模が必要である。
- ・選択教科においては、取組の創意工夫により充実を図ることも可能であるが、生徒の興味・関心等の多様化に対応し、選択して学習できる幅をより広げて行くためには、一定以上の学校規模のあることが望ましい。

### ④地域とのかかわりに関して

- ・地域との連携を可能とし、地域の教育力を生かすことができる適切な学校規模が望ましい。
- ・新改築の場合、地域の拠点として、多目的スペースの確保など地域のニーズに対応できる校舎を整備するためには、一定以上の学級数を持つ学校規模が望まれる。



## 2) 中学校における適正な学校規模

札幌市の中学校における適正な学校規模については、下記のとおり結論を得た。ただし、今後の検討に待たなければならない課題のあることを考慮しなければならない。

中学校においては、小学校に比べ、指導体制が教科担任制となるほか、選択教科や部活動なども加わる。また、生徒指導などについても、小学校とは異なる視点を含めて学校規模を検討する必要がある。

教科担任制である、教員の配置の観点からは、5教科について各学年に担当の教員を割り振ることが望ましいとすると、全校で12～15学級が適正規模である。また、一人の教員が複数教科を担当する必要の生じないような学校規模を配慮する必要がある。

また、新学習指導要領においては、生徒の興味・関心等の多様化に対応し、選択教科の充実を図ることとしている。この取組については、創意工夫により対応することも可能であるが、一人一人の生徒が選択して学習できる幅をより広げていくために、一定以上の学校規模であることが望ましい。

しかし、全校で25学級以上の過大規模の場合、学校としての一体感を保つことや、校内での教育方針等を共通理解することが困難な状況となることが考えられることから、避けることが望ましい。

また、中学生が多感な時期にあることや、生徒指導を充実する観点から、共感的理解を図る指導を考慮すれば、過大となる規模を避ける必要がある。

一方、全校で6学級以下の過小規模校では、5教科の各担当が3学年全てに対応することとなるが、そのような教員の過重と考えられる負担を避け、また指導をより充実したものとするためにも、学校規模について改善する必要がある。

あわせて、そうした規模の学校では、多様な個性に出会う機会が限られており、生徒の人間関係が固定化しやすいといった傾向や、効果的なクラス替えが困難であるなどの面もあり、適正な学校規模への早期の対応が望まれる。

以上により、中学校における適正な学校規模は、どの観点を重要とするかによって、適正規模のとらえ方には違いが生じるといえるが、12～24学級の範囲に含まれると考えられる。また、学校規模と生徒指導との関連や選択教科の充実へ向けた取り組みなど、今後の検証を経た上で検討すべき課題もあることから、中学校の適正規模については、これらの点を考慮し、引き続き検討を行っていく必要がある。

## II 学校の適正配置

---

### 1. 適正配置検討の背景

札幌市における児童生徒数の減少傾向は全市で一様ではなく、地域によっては適正規模を有する学校の配置を目指した検討が必要になると考えられる。(16 頁「学校適正配置を検討すべき地域」参照)

学校の適正配置を進めることにより、従来とは異なる通学区域が設定され、学校とかがわる地域の範囲が変化することになる。学校と地域との新たなかかわりが生じるこの機会に、子どもたちの健全な育成にとって、望ましい学校と地域との新しい協力関係を検討することも重要であると考えられる。

また、本来、子どもたちは学校だけではなく、地域や家庭の中で育まれている。したがって、学校の適正な配置を検討していくためには、学校、地域、家庭を含む広い視点から考えていく必要がある。

「II 学校の適正配置」では、本懇談会での学校の適正配置についての検討内容を述べている。具体的には、学校配置のあり方として、2 章において、その視点、適正配置を検討すべき地域及びその方法を示し、それらを踏まえ、適正配置を進めていく際に考慮すべき事項について検討した結果を3章、4章でとりまとめた。

## 2. 学校配置のあり方

### 1) 学校適正配置の視点

適正な学校配置を進めるに当たって、二つの視点を示すことができる。一つは「通学区域からの視点」であり、もう一つは「学校と地域との関係からの視点」である。以下に、それぞれの視点について示したい。

#### ①通学区域からの視点

学校の適正配置を進めるに当たっては、通学区域の拡大を伴う場合もある（17 頁「学校適正配置の手法」参照）ことから、適正な学校規模の確保を前提とした、望ましい通学区域についての考え方を構築する必要がある。

また、通学区域は、単に学校の通学範囲を定めたものではなく、子どもたちの主たる生活の場であり、また、地域の基盤でもあるととらえることができる。したがって、通学区域の考え方を検討するに当たっては、子どもたちの生活や地域とのつながりなどを考慮する必要がある。

#### ② 学校と地域の関係からの視点

子どもたちは学校だけではなく、地域の中で多様な交流を経験することにより、人格形成がなされ、社会性が育まれるといわれる。したがって、学校の適正配置を契機として、学校と地域とのより一層の望ましい関係を検討していく必要がある。

本懇談会では、学校の適正規模を検討する際、規模のみではなく、教育環境を幅広く捉えて議論を行ってきた。それらを通して、地域の人材活用など、学校と地域との連携の必要性や地域の教育力向上などについても指摘してきているところである。

## 2) 学校適正配置を検討すべき地域

「I 学校の適正規模」の検討では、小学校の適正規模については結論が出たところである。しかし、中学校については、今後の検証に待つ事項もあることから、引き続き検討を行うこととした。また、学校規模については、全体的に縮小する傾向にある。

したがって、本懇談会では、学校適正配置を検討すべき地域の判断基準を、小学校に限定したものとし、

- ①すでに 12 学級未満の規模の学校がある地域
- ②居住人口の減少が著しい地域（過疎化地域）、または児童発生率(=児童数/居住人口)が著しく減少している地域（少子化地域）で、将来的に 12 学級未満となる恐れのある学校がある地域

の 2 点に設定した。

この判断基準に基づけば、札幌市内では、

- ①人口空洞化の進む都心部
- ②人口の減少傾向が見られる郊外部の旧宅地造成地区
- ③市街化区域の縁辺部（山間部等）

などに、検討すべき地域があるといえる。

特に、検討すべき地域のうち、人口が急減し、かつ 12 学級を大きく下回る学校が隣接し、また老朽化が著しい学校を含む都心部において、速やかに適正規模化を行う必要があると考えられる。

### 3) 学校適正配置の方法

小規模校にかかわり、適正配置を目指す具体的方法としては、通学区域の変更や統廃合、あるいは特認校化の3つの方法が考えられる。以下に、それぞれの方法についてまとめる。

#### ①通学区域変更

小規模校に隣接する学校との通学区域を見直すことにより、学校規模を適正化するものである。

#### ②統廃合

2校以上の学校をもって、学校を設置し、学校規模を適正化するものであり、学校数の減少を伴う。

#### ③特認校制度の適用（以下「特認校化」という。）

本市の郊外部に位置し、自然豊かな環境にある学校で、通学区域の弾力的運用を行っている制度。この適用により、学校規模の適正化を図ることが考えられる。

以上、3つの方法のうち、特認校化については以下の点に留意する必要がある。

現在の特認校は、恵まれた自然環境にあるという条件を生かし、特色ある教育活動が可能であることが核心となっている。

この条件以外による特色ある教育活動は、全ての学校において可能であるとともに、今後、ますます地域や子どもたちの実態に応じた学校づくりを進めることが求められているといえる。

したがって、単に特色があるという視点のみで小規模校を特認校として、適正規模化を図ることは困難であると考えられる。

このことから、上記①通学区域変更、②統廃合の2つを学校適正配置の方法とすべきものとする。

### 3. 通学区域の考え方

#### 1) 基本的な考え方

##### ①検討の方向性

現在の通学区域は、基本的には学校規模や通学距離を考慮し、行政区界、主要幹線道路などを利用して設定されている。しかし、学校の適正配置においては、適正な規模の実現を前提とした上で、通学区域の持つ意味を十分考慮するとともに、学校と地域とのかかわりなど、より広い視点から通学区域を検討する必要がある。

##### ②通学区域のとらえ方

通学区域とは、各学校の通学範囲を定めたものであるが、この通学区域の持つ意味は、単にそれだけに止まらず、子どもたちの生活と深く関わっているといえる。つまり、子どもたちの交友関係や遊び場など、生活の大半は通学区域にあり、子どもたちはこの中で多様な経験や体験等を重ねることになる。

また、通学区域は、設定されて以来の長年の経過の中で、地域の基盤ともなってきたといえる。保護者は、子どもたちの健やかな成長を育む活動をとおして、通学区域の中でコミュニティを形成し、それが地域活動の一つの軸となっていることも多いと考えられる。

本章では、上記に基づき、今後の適正な学校配置を実現していく際に考慮すべき、通学区域の考え方についての検討結果のまとめを行った。

#### 2) 通学区域設定の課題

通学区域の設定に当たっては、子どもたちの望ましい教育環境の実現のために、適正な学校規模を確保することが前提となるが、その他の条件についても考慮する必要がある。以下、項目別に現状と適正配置の際の通学区域設定上の留意点について示したい。

##### ①通学距離

札幌市では、かつての児童生徒急増期に、多くの学校が設置されたことにより、通学距離は全般に短くなっているといえる。

したがって、都心部、旧宅地造成地区では、通学区域変更や統廃合によって適正規模化を図ることを想定した場合でも、文部省の示す通学距離（小学校＝4km 以内）となり、距離（時間）が問題となることはないと考えられるが、通学路上の安全性には十分な配慮が必要

である。

## ②主要幹線道路

都心部では、通学区域が縦横に走る主要幹線道路によって分断されている。しかし、歩道や横断歩道、信号、歩道橋などの整備は進んでいるといえる。

一方、旧宅地造成地区では、主な通学路は生活道路であり、適正配置に当たっては、広幅員の主要幹線道路をまたいで通学区域を設定する場合も考えられる。

地域ごとに状況が異なるので、主要幹線道路に関し、適正配置に当たっての一律の基準を設定することは困難であるが、いずれにしても適正な学校規模の確保を前提とし、主要幹線道路という理由のみによる校区の分断を避ける配慮が望まれる。

## ③行政区界

市内の小学校では、原則として行政区界を考慮して通学区域が設定されている現状にあるが、適正配置に当たっては、行政区界をまたいだ通学区域となる場合も考えられる。

ただし、通学路除排雪や交通安全指導などの行政サービスのほか、民生児童委員や青少年育成委員の組織などが、行政区単位となっていることなどから、適正な学校規模が確保される範囲で、行政区界と一致した通学区域を設定する配慮が望まれる。

## ④町内会区域との整合性

都心部は通学区域と連合町内会区域の形状がともに複雑であることから、整合性は見られない。一方、旧宅地造成地区では概ね整合しているといえる。

学校と町内会の連携を一層強めていく必要があることから、適正配置の際には、適正な学校規模を確保した上で、町内会区域との整合性を持った通学区域を設定することが望まれる。

## ⑤中学校区との関係

「札幌市住区整備基本計画」では、2小学校に対して1中学校を整備することが基本とされており、小学校区と中学校区の整合性は一つの基準と考えられる。また、一つの小学校から数校の中学校への進学となる場合、出身小学校の偏りにより少数派が形成されてしまうなど、学校としての一体感を醸成する上で思わしくない影響が出る場合もある。

したがって、将来的に中学校の適正配置を進める場合には、小学校区との整合性についても配慮することが望ましいと考えられる。

## ⑥通学路・子どもの生活領域との関係

通学区域内の子どもたちの行動においては、通学路が大きな役割を担っているといえる。したがって、学校の適正配置において通学区域を設定する際には、具体的な通学路を想定しつつ検討することが望ましい。また、通学路の見直しに当たっては、児童会館や公園の利用を

想定するなど、子どもの生活領域に配慮する必要がある。

### ⑦市街化区域縁辺部（山間部等）について

市街化区域縁辺部においては、通学区域は都心部や旧宅地造成地区と比較して範囲が広いが、小学校は地区の中心にあり、文部省の示す通学距離（4km 以内）の範囲に収まっている。

しかし、隣接校との距離が離れているため、現在より通学距離が大幅に延長し、適切な通学距離を上回る恐れもあり、適正配置は困難であると考えられる。

## 3) 通学距離（時間）延長に伴う課題

### ①通学距離延長への対応策

通学距離が文部省の示す通学距離（4km 以内）を超える場合には、スクールバスの導入についても選択肢の一つとして検討する必要がある。

また、超えていなくても、通学距離の延長に伴って登下校の状況が極端に悪化する恐れがある場合には、スクールバスの導入を検討することが望ましいと考えられる。

(\*遠距離通学に関しては、早朝に家を出なければならず、下校も早めに行う必要があることから、朝食をとる余裕がない、体力的負担が大きい、課外活動に参加しにくい、また、寄り道など問題行動を起こす恐れがある、といったことなども考えられることから、十分な対応策を検討することが望まれるという意見が出された。

### ②安全性の確保

通学距離の延長によって、主要幹線道路の横断箇所が増える場合には、交通安全施設の整備や交通安全指導などの対策を重視する必要がある。

一方、生活道路等の横断も危険性があるので、十分な対応が必要と考えられる。

また、防犯上の問題や風紀など、生徒指導上の問題についても十分な対応が望まれる。



## 4. 学校と地域の考え方

### 1) 基本的な考え方

学校と地域との関係を検討するに当たっては、適正な学校規模の確保を前提としながらも、その連携による、子どもたちにとってより良い教育環境の実現を重視する必要がある。

この学校と地域の連携に関して出された意見は、「地域の教育力の維持・向上」と「地域の拠点としての学校の役割」に大きく分けられる。

#### ①地域の教育力の維持・向上

地域の特色を生かし、子どもたちの豊かな人間性を育てていくためには、地域の教育力の維持・向上とともに、学校と地域との連携・協力を一層強める必要があると考えられる。

#### ②地域の拠点としての学校の役割

学校は、子どもたちの教育・学習施設であると同時に、地域の人々にも様々な活動の機会やプログラムを提供することができる施設である。また、学校は地域のシンボル、心の拠りどころとされてきており、地域におけるふれあいの希薄化が指摘される中で、その拠点として求心力を発揮することが望まれている。

さらに、地域における生涯学習意欲の高まりや、防災に対する関心の高まりに対しても、学校の果たすべき役割は大きいと考えられる。

本章では、上記の考え方にに基づき、今後、適正な学校配置を実現していく際に考慮すべき、今後の学校と地域の考え方について検討した結果をまとめている。

## 2) 学校と地域との連携

### ①地域と子どもたち

子どもの人格形成の面から見ると、他人を思いやる心やいたわる気持ちなど、豊かな人間性を育むためには、家庭における教育が果たす役割が極めて重要である。

しかしながら、核家族化・少子化の進行とともに、高齢者との同居が減り、兄弟姉妹の数も少なくなるなど、家庭において豊かな人間性を育む状況は変化してきている。

地域は、本来子どもたちが異世代の様々な人々と出会い、多くの体験を積み重ねながら幅広い意味での学習を深めていくことができる場であった。しかし現代社会では、地域と子どもたちとの接点が少なくなり、多様な交流の機会は限られているといえる。

また、地域が一体となって子どもたちを育てる意識も薄れ、その中で子どもたちに役割や責任が与えられることも少なくなっている。

子どもたちの多様な交流や経験の機会が限られている状況は、豊かな人間性の醸成や人格形成の面で問題がある、と考えられることから改善が望まれる。

### ②地域の教育力

人格の発達とは、思いやりの気持ちを持つ対象が、自己から家族、友人、社会へと広がっていく過程であり、その段階を乗り越えていくきっかけとなるのは、他人とのかかわりの中で生じる内面の葛藤であるといえる。

したがって、子どもたちは、多様な交流や体験を重ねることによって、他人を思いやる気持ちを身に付け、人格を発達させていくことができると考えられる。

かつて子どもたちが地域の中で自然に学んでいた、他人への思いやりや自立心を身に付けさせるためにも、今後は、多様な人々と交流する機会を積極的に創出し、地域の教育力を醸成していく必要がある。

### ③学校と地域との連携に向けて

従来、学校と地域とのかかわりは、交通安全や非行防止など、子どもたちを守る面が重視されてきたといえる。しかし、今後は子どもたち自身が地域ボランティアに参加するといった形で、地域に働きかけることが重要となる。また地域は、子どもの自主性を伸ばすことのできるよう機会を提供し、その意欲の受け皿となることが望まれる。

一方、学校は地域との連携の中で、ともに子どもたちを育む観点から、子どもたちが地域

に出て体験を通じて学ぶ環境の整備を行うことが必要となるといえる。

これらの活動を通し、子どもたちは、学校を含む地域全体で育てられていることを確認するとともに、人々とのふれあいを通し、地域への愛着心を持つことができる。また、多様な出会いを通じて、高齢者や障害のある人などに対する思いやりの心を育み、自分の可能性を発見する機会も得ることができるといえる。

このように、学校と地域とが連携するということは、子どもたちの健やかな成長を促す意味で重要なことといえる。

しかし、学校と地域との連携も互いの信頼関係が育たなければ不可能である。学校は、開かれた学校づくりを目指し相互の理解が深まるよう今後、一層努力することが望まれる。

さらに、学校には地域の人々に生涯学習の場を提供するなど、地域コミュニティの拠点としての期待も高まっている。今後は、学校を活用したコミュニティの維持についても検討していく必要があるといえよう。

### 3) 学校と地域との連携を強める具体的方策

ここでは、学校と地域との連携を強めるための具体的方策例を示したい。両者の相互交流のためには、一つは地域の人々が学校に入って積極的に教育にかかわるための方策と、もう一つは子どもたちが地域に出て体験を通じて学ぶための方策の両面が必要と考えられる。

#### ①学校と地域の人々との連携

- ・ 地域の人々による学校支援ボランティア
  - ・ 教育活動の支援（総合的な学習の時間での指導、部活動のサポート等）
  - ・ 校内環境整備の支援（校地の草刈り、植栽の手入れ、図書整理等）
- ・ 学校施設を利用した生涯学習
- ・ 複合化された学校施設での活動
  - ・ 高齢者福祉施設、障害者福祉施設、保育所等
  - ・ 児童会館、児童クラブ等
  - ・ 地区センター、運動施設、地域の歴史資料館、防災拠点等
- ・ 地域の人々が利用しやすい校内環境の整備
  - ・ 児童用玄関と住民玄関との分離
  - ・ 学校施設での監督責任の分担の明確化
- ・ 学校教育に対する地域の人々の理解
  - ・ 学校から各年度の教育方針・教育計画の地域への提示と自己評価
  - ・ 学校外の幅広い人材からなる「学校評議員」制度の導入等

#### ②地域における子どもたち

- ・ 図書館、博物館など、学外における学習と地域の人々による指導
- ・ 社会体験学習の場の積極的な提供（子どもインターンシップ<sup>注)</sup>等）
- ・ 子どもたちの地域清掃活動、福祉活動等
- ・ 通学路における防犯を支援する地域の仕組み（子ども 110 番の家、防犯ステーション、巡回パトロール等）

---

注) 子どもインターンシップ…授業の一環として、子どもたちが地域のスーパーや商店街で商業を体験する活動。札幌市内においても、平成 11 年度あいの里西小学校で実施された。実際に子どもたちが働き体験することで「生きる力」の育成につながると期待されている。

## ■おわりに

---

本懇談会は、札幌市における小・中学校の適正規模及び適正配置に関する様々な議論の内容を「意見提言」として取りまとめた。

この検討を通じて、教育の分野が幅広く奥深いばかりでなく、様々な要素と密接に結びついており、簡単に一定の結論が出せるものではないことを改めて認識した。今回の「意見提言」は、すべての点について議論をし尽くしたとはいえないまでも、一人一人の子どもたちのために「最良の教育環境を整えること」を第一の主眼として、検討を行った結果であるということは確信できる。

「意見提言」の中には、今後の検討課題として残された点もある。これらについては、新学習指導要領の実施や地域の教育力の活用などの進展に伴い、想定される教育環境の大きな変化を踏まえつつ、引き続き論議される必要があると考えられる。そのような中で、残された課題について逐次検討が進められることを期待するものである。

今後、この「意見提言」を参考として、子どもたちのより良い教育環境の充実が一層推進されることを願っている。



## ■添付資料





## 1) 札幌市学校適正規模検討懇談会審議経過

- 平成 11 年 8 月 31 日      **第 1 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
札幌市教育委員会教育長からの諮問を受ける。  
事務局から札幌市の小・中学校の状況等説明の後、フリー  
ディスカッションを行う。
- 平成 11 年 9 月 21 日      **第 2 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
子ども、教員、学校管理者、地域住民それぞれの角度か  
ら、幅広く学校規模及び教育環境について議論を行う。
- 平成 11 年 10 月 20 日      **第 3 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
適正な学校規模に関して  
①新学習指導要領について  
②子どもの教育環境について  
③学校の運営体制について  
④地域とのかかわりについて  
の 4 つの観点から議論を行う。
- 平成 11 年 12 月 2 日      **第 4 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
第 3 回までの議論を整理した「中間まとめ（素案）」を基  
に、中間まとめに向けての考え方の整理を行う。
- 平成 11 年 12 月 15 日      **第 5 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
第 4 回の審議内容を踏まえた「中間まとめ（原案）」を基  
に、中間まとめ完成に向け、詳細部分の考え方の整理を  
行う。
- 平成 12 年 1 月 24 日      **第 6 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
「中間まとめ」を教育委員会に提出。  
その後、適正な学校配置についての具体的方策、基本的  
な考え方について議論を行う。

- 平成 12 年 2 月 24 日 **第 7 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
適正な学校配置に関する内容のうち、「通学区域の考え方」についての議論を行う。
- 平成 12 年 3 月 9 日 **第 8 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
適正な学校配置に関する内容のうち、「学校と地域の考え方」についての議論を行う。
- 平成 12 年 3 月 23 日 **第 9 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
中間まとめ及び第 6 回から第 8 回までの議論内容を整理した「意見提言（素案）」を基に、意見提言完成に向けての考え方の整理を行う。
- 平成 12 年 4 月 19 日 **第 10 回札幌市学校適正規模検討懇談会**  
第 9 回の審議内容を踏まえ、意見提言完成に向け、詳細部分の考え方の整理を行う。

## 2) 札幌市学校適正規模検討懇談会委員名簿

(敬称略)

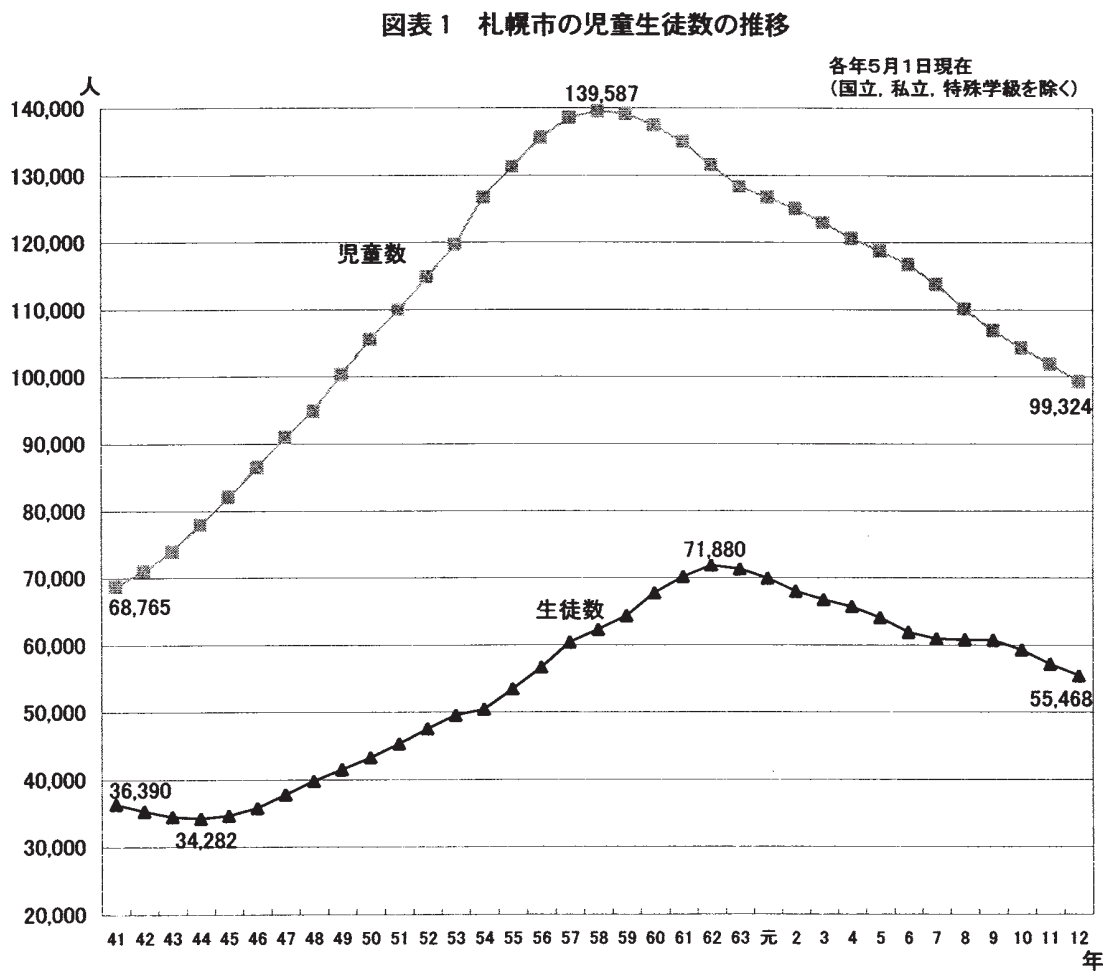
区 分	氏 名	役 職 等
学識経験者	小 林 英 嗣	北海道大学大学院工学研究科教授
	村 瀬 千 櫨	北海道教育大学教育学部附属札幌小学校校長
	小 林 甫	北海道大学高等教育総合センター 生涯学習計画研究部教授
	佐 藤 淳	北海学園大学経済学部助教授
	林 美香子	北星学園短期大学非常勤講師
市 民	磯 野 爽	札幌市 PTA 協議会会長
	光 内 理 恵	札幌市立もみじ台中学校 PTA 会長
	千 葉 久美子	札幌市立日章中学校 PTA 副会長
	棟 方 祐 一	札幌市立北都小学校 PTA 会長
	黒 宮 敏 明	札幌市立北野小学校 PTA 会長
市立学校教職員	小 南 利 光	札幌市立平岡公園小学校校長
	中 村 徹	札幌市立手稲北小学校校長
	加 清 吉 宣	札幌市立向陵中学校校長
	林 脩 二	札幌市立美香保中学校校長



### 3) 札幌市の学校規模の現状

#### ○札幌市の児童生徒数の推移

札幌市の児童生徒数の推移を見てみると、小学校児童数は昭和 58 年をピークに、また中学校生徒数は昭和 62 年をピークに減少している。



(注)平成 12 年は未確定数

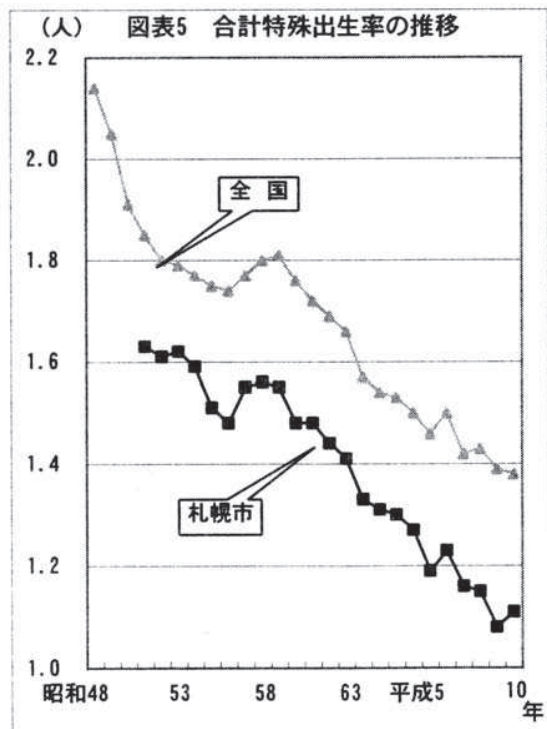
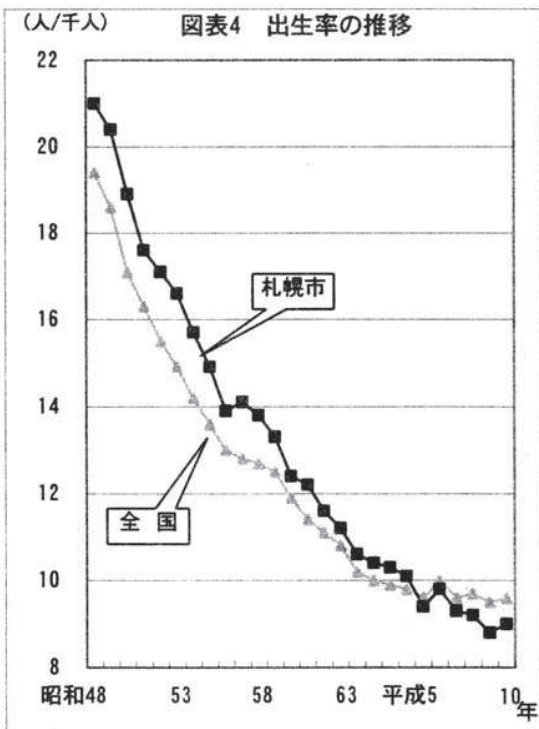
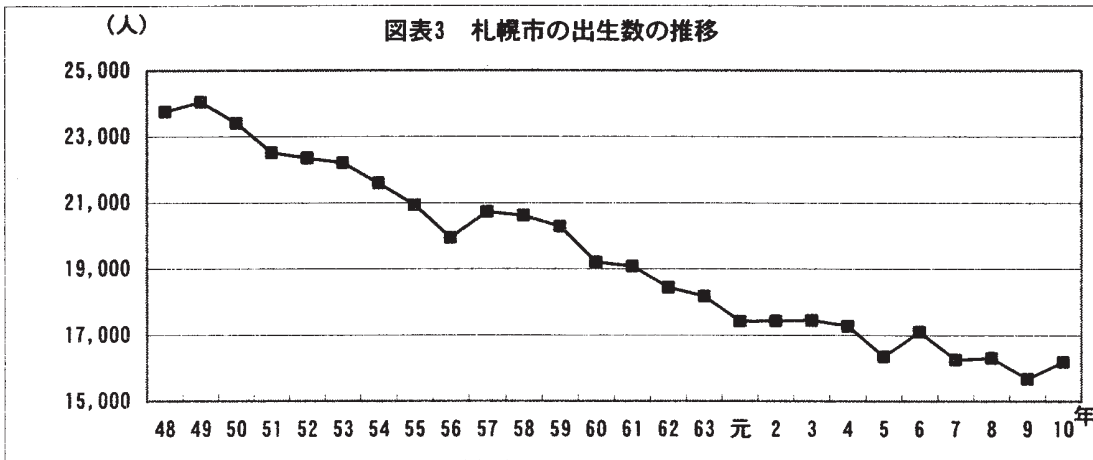
○全国・札幌市の出生数・率の推移

全国的に見ても、また札幌市においても、出生率、合計特殊出生率ともに減少傾向にある。

図表2 出生数・率の推移

	札幌市			全国	
	出生数 (人)	出生率 (人/千人)	合計特殊出生率 (人)	出生率 (人/千人)	合計特殊出生率 (人)
昭和 48	23,759	21.0	-	19.4	2.14
53	22,205	16.6	1.62	14.9	1.79
58	20,611	13.8	1.56	12.7	1.80
63	18,167	11.2	1.41	10.8	1.66
平成 5	16,348	9.4	1.19	9.6	1.46
10	16,191	9.0	1.11	9.6	1.38

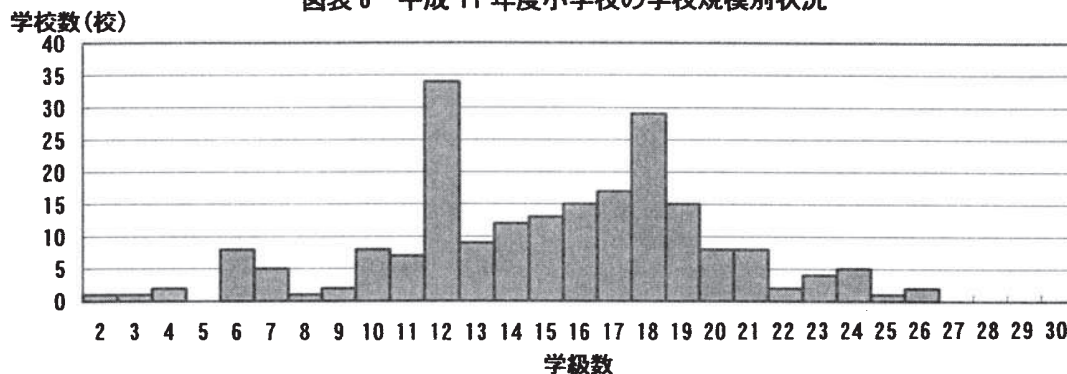
注：合計特殊出生率… 15歳から49歳までの女性の各歳ごとの出生率の合計で、一人の女性が生涯に産む子どもの数を表す。



○札幌市立小学校の規模別状況と将来の見込み

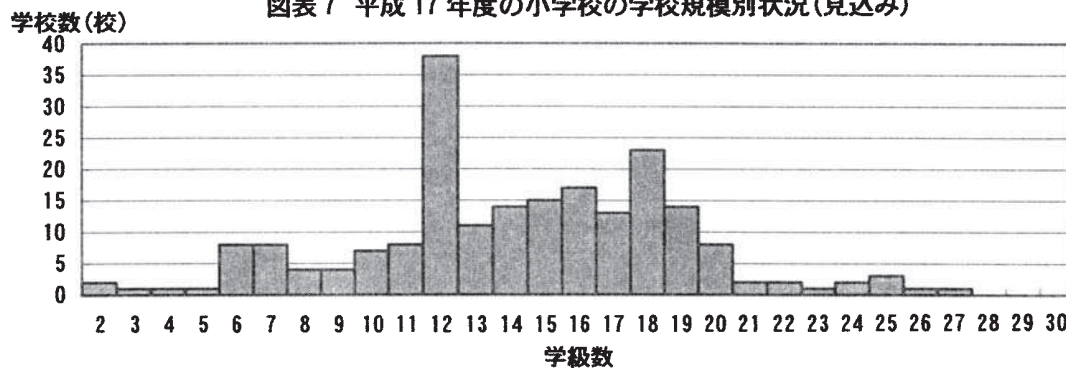
平成11年度における、札幌市立小学校の学校規模の状況は、下図のようになっている。

図表 6 平成 11 年度小学校の学校規模別状況



平成11年度5月現在における住民基本台帳人口に基づき推定した、6年後(平成17年度)の札幌市立小学校の学校規模見込みは、下図のとおりとなっている。

図表 7 平成 17 年度の小学校の学校規模別状況(見込み)



(注 1)平成 17 年度における各学年の児童数は、平成 11 年度における 0～5 歳児の人口を単純に用いており、自然増減や社会増減の影響を考慮していない。また、市立学校以外への進学は考慮していない。

(注 2)学級数は、各学区における学年別人口を学級定数で除した結果を切り上げて求めている。また、複式学級は考慮していない。

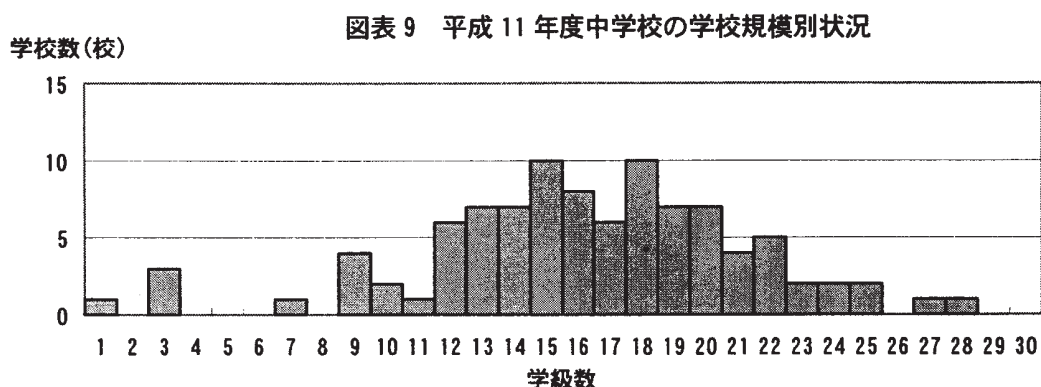
現在と6年後の規模別学校数の変化を見ると、18～24学級の学校が19校減少し、7～11学級、12～17学級の学校がそれぞれ8校増える見込みとなる。

図表 8 小学校の学校規模別状況の変化

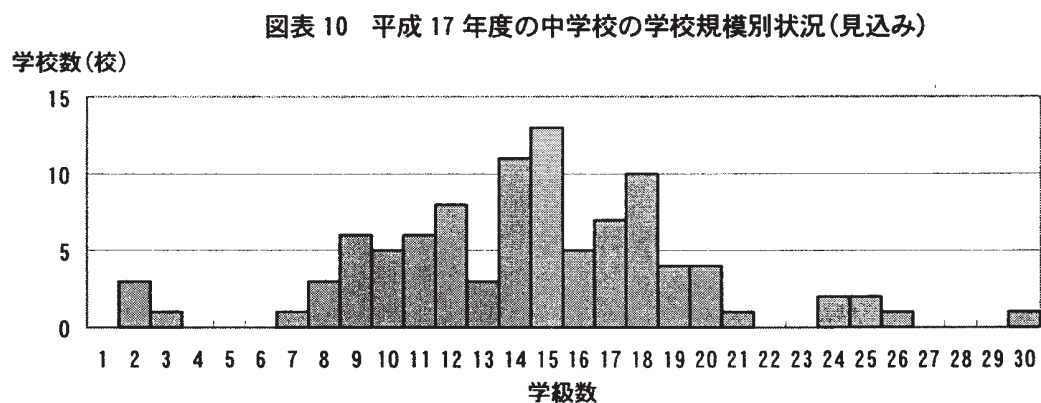
	1～6学級	7～11学級	12～17学級	18～24学級	25～30学級
平成11年度(A)	12	23	100	71	3
平成17年度(B)	13	31	108	52	5
増減数(B)-(A)	1	8	8	-19	2

○札幌市立中学校の規模別状況と将来の見込み

平成 11 年度における、札幌市立中学校の学校規模の状況は、下図のようになっている。



平成 11 年度 5 月現在における住民基本台帳人口に基づき推定した、6 年後(平成 17 年度)の札幌市立中学校の学校規模の見込みは、下図のようになっている。



(注1) 平成 17 年度における各学年の生徒数は、平成 11 年度における 6～8 歳児の人口を単純に用いてお

り、自然増減や社会増減の影響を考慮していない。また、市立学校以外への進学は考慮していない。

(注 2) 学級数は、各学校区における学年別人口を学級定数で除した結果を切り上げて求めている。また、複式学級は考慮していない。

現在と 6 年後の規模別学校数の変化を見ると、18～24 学級の学校が 16 校減少し、7～11 学級の学校が 13 校、12～17 学級の学校が 3 校増える見込みとなる。

**図表 11 中学校の学校規模別状況の変化**

	1～6学級	7～11学級	12～17学級	18～24学級	25～30学級
平成11年度(A)	4	8	44	37	4
平成17年度(B)	4	21	47	21	4
増減数(B)-(A)	0	13	3	-16	0



○小学校区における状況

各小学校の学校規模(学級数)、小学校区別に見た居住人口の変化及び少子化進行の状況(児童発生率の変化)を以下に示す。

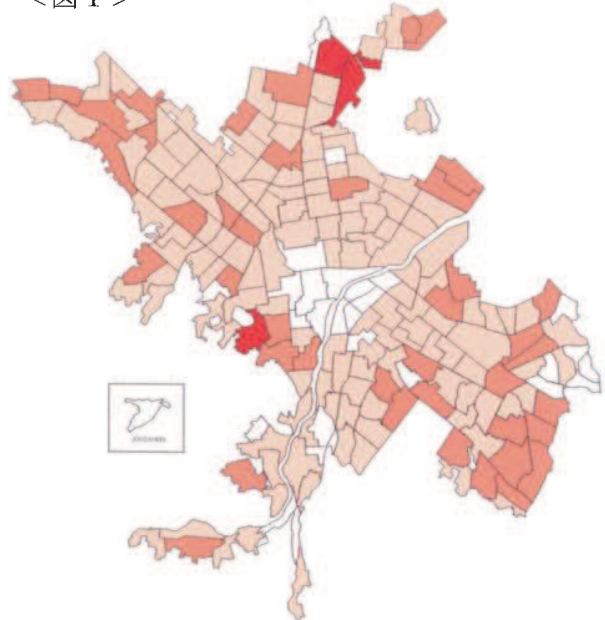
<図1>

○平成11年度の学校規模の状況

- |            |            |
|------------|------------|
| □ …11学級以下  | □ …12～18学級 |
| □ …19～24学級 | □ …25学級以上  |

※学級数は基準学級数による

<図1>



<図2>

○平成元～11年(10年間)の居住人口の変化

- |            |             |
|------------|-------------|
| □ …20%以上増加 | □ …10～20%増加 |
| □ …0～10%増加 | □ …0～10%減少  |
| □ …0～10%減少 | □ …10%以上減少  |

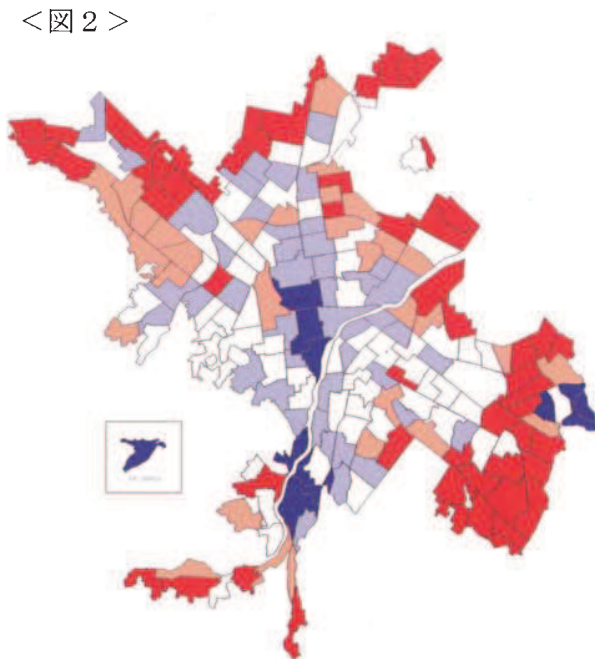
<図3>

○平成元～11年(10年間)の児童発生率の変化

- |             |            |
|-------------|------------|
| □ …増加       | □ …0～20%減少 |
| □ …20～40%減少 | □ …40%以上減少 |

※児童発生率=児童数÷居住人口

<図3>





○中学校区における状況

各中学校の学校規模(学級数)、中学校区別に見た居住人口の変化及び少子化進行の状況(生徒発生率の変化)を以下に示す。

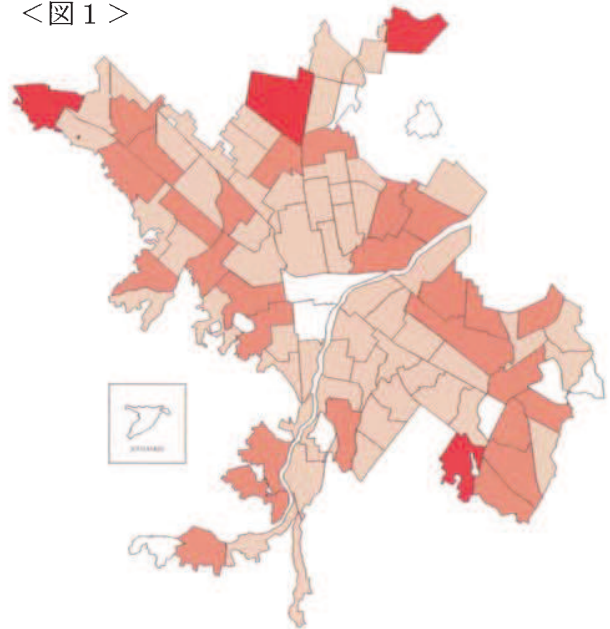
<図1>

○平成11年度の学校規模の状況

- |           |           |
|-----------|-----------|
| □…11学級以下  | □…12～18学級 |
| □…19～24学級 | □…25学級以上  |

※学級数は基準学級数による

<図1>



<図2>

○平成元～11年(10年間)の居住人口の変化

- |           |            |
|-----------|------------|
| □…20%以上増加 | □…10～20%増加 |
| □…0～10%増加 | □…10%以上減少  |
| □…0～10%減少 |            |

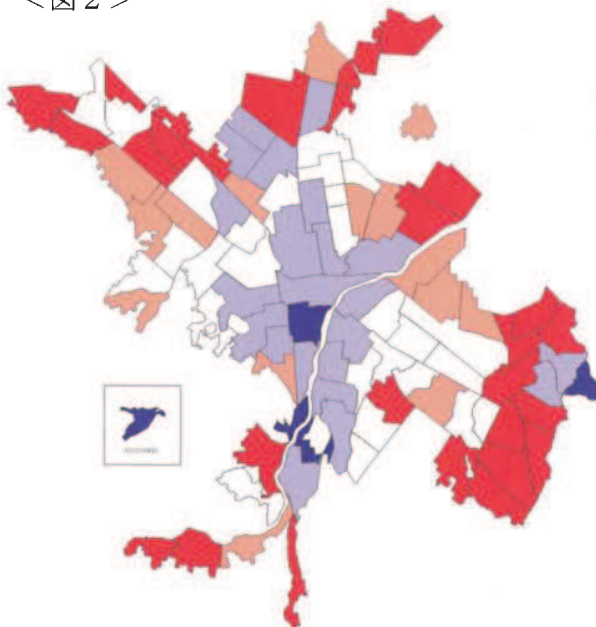
<図3>

○平成元～11年(10年間)の生徒発生率の変化

- |            |           |
|------------|-----------|
| □…増加       | □…0～20%減少 |
| □…20～40%減少 | □…40%以上減少 |

※生徒発生率=生徒数÷居住人口

<図2>



<図3>

