

尾道市立小・中学校の適正配置

および通学区域について

答 申

平成14年11月29日

尾道市立学校通学区域審議会

平成 1 4 年 1 1 月 2 9 日

尾道市教育長 山崎建郎 様

尾道市立学校通学区域審議会
会 長 森 山 茂

尾道市立小・中学校の適正配置および通学区域について（答申）

平成 1 3 年 1 0 月 5 日付けで諮問のあった、尾道市立小・中学校の適正配置および通学区域について、別紙のとおり答申します。

本審議会は、平成13年10月5日、尾道市教育委員会から、「尾道市立小・中学校の適正配置および通学区域について」、理由を付して諮問された。

諮問事項は、次の5点である。

- 1 通学区域並びに学校配置検討の基本理念に関すること
- 2 これからの小学校・中学校の在り方に関すること
- 3 望ましい小学校・中学校の適正規模に関すること
- 4 小学校・中学校の適正配置に関すること
- 5 望ましい通学区域に関すること

本市においても、少子・高齢化や地域経済社会の変化に伴い、児童生徒数の全体的な減少傾向が続いており、市中心部での減少、周辺部における増加と減少等、児童生徒数の地域的な増加と減少の偏りが顕著にみられる。このような、児童生徒数の増加と減少の顕著な地域的偏りが、現行の通学区域制度の下で学校の小規模化とともに、一方では学校の大規模化の実態を生起させている。

さらに、10年後の平成23年には、小学校児童在籍数は市域全体で現在より約400人程度減少し、小学校の小規模化が一層進むことが予測されるが、一方では、周辺部の限られた地域において480人程度増加し、大規模化が予測されるなど、教育環境の変化に伴う問題点が懸念される。

通学区域については、その弾力化について、臨時教育審議会「教育改革に関する第3次答申」（昭和62年）以降、多くの提言・答申がなされてきた。それらを総括するかたちで、平成13年12月、総合規制改革会議は、「規制改革の推進に関する第1次答申」により、教育における規制改革推進の一環として、「保護者や児童生徒の希望に基づく就学校の指定を促進するため関係法令の見直し」を平成14年度中に措置するよう提言した。

本審議会は、このような状況を見据えたうえで、小・中学校の適正配置および通学区域の問題は、21世紀の尾道義務教育振興の基盤をなすという認識のもとに、児童生徒の教育環境を基軸において、国の動向等を踏まえ、長期的な展望に立って、諮問に付された事

項について、検討を行ってきたものである。

1 通学区域並びに学校配置検討の基本理念に関すること

健全な緊張感のもと、学校が競い合い、切磋琢磨しあうことは、特色ある学校づくりを促進するなど、市域全体の公立学校の教育の質の向上につながることから、通学区域については、保護者や児童生徒が、就学する学校を自由に選択できることを基本とする弾力化を行うこと。また、地域の特性等を生かした新しいタイプの公立学校の導入について検討すること。

現行の通学区域は、『学校教育法施行令』（昭和28年政令第340号）第5条第2項、「市町村の教育委員会は、当該市町村の設置する小学校又は中学校（略）が2校以上ある場合においては、前項の通知（入学期日の通知）において、当該就学予定者の就学すべき小学校又は中学校を指定しなければならない。」の規定に依拠して、市教育委員会が、就学予定者等の就学すべき小学校又は中学校の指定を行うことによって、これを定め、運用している。

この通学区域に基づいて、保護者は児童生徒を指定された小・中学校に就学させているが、地理的な理由や身体的な理由、いじめや不登校の対応を理由とする場合など、適当と認めるときは、保護者の申し立てにより指定校以外の学校への就学を認めている。

現行の通学区域制度は、昭和28年以降、適正規模の学校と教育内容の保護、教育の機会均等と教育水準の維持向上を図る趣旨から実施されてきた。通学区域の設定にあたっては、通学距離や通学経路、交通機関等の通学手段の利便性、また地域の地理的特性等により区割りがなされ、それにより就学校を指定している。就学にあたっては指定された学校以外の学校の選択は困難という硬直した運用となっている実態がある。

このような現行制度における就学すべき学校の指定は、可能な限り、子どもに適した教育を受けさせたいという保護者のニーズには応えきれておらず、基本的には、保護者が子どもを通わせたいと思う学校を選択する機会が、制度的にも実態的にも保障されないものとなっている。

さらに、現行制度は選択の機会に対する配慮に欠けるのみならず、児童生徒数の増加と減少の地域的な偏りによって、一方では学校の小規模化、他方では学校の大規模化をもたらす教育環境の変化に伴う問題を生起させるなど、通学区域制度制定の本来の趣旨のひとつである適正規模の学校づくりに資するものとなっておらず、制度的な問題が顕著となってきている。

また、指定された学校以外の選択は困難という硬直した通学区域制度の運用は、結果的には通学区域という強い規制によって学校を保護することとなり、学校教育の画一性、硬直性、閉鎖性をもたらすとともに、子どもの自主性や個性の伸長を図るための創意工

夫を生かした特色ある学校づくりなどを妨げる一因ともなっていると考えられる。

かかる状況のもと、総合規制改革会議は「規制改革の推進に関する第1次答申」において、重点6分野の一つの教育について、社会・経済・文化におけるグローバル化や、国際的競争の進展の中で質の高い教育を提供し、社会のニーズに応える優れた人材を育成することが不可欠で、「初等中等教育においては多様化を進め、需要者による選択と参画を確保することが、わが国の教育全体の質的向上に強く結び付く」として、通学区域の弾力化等に関わる答申を行っている（別記資料1）。本審議会としても、この答申は通学区域の弾力化等に係わる重要な国の動向として、特に留意する必要がある。

通学区域弾力化の趨勢をみると、県内では、安芸郡熊野町が平成14年度から中学校の入学にあたって、町内2つの中学校のうち、保護者（児童生徒）の希望によって、就学する学校を自由に選択できるシステムを採用している。また、東京都においては、品川区、足立区等の各区で学校の自由選択制など独自の弾力化の方策がとられている。全国的にも通学区域の弾力化が大きな潮流となっており、多くの教育委員会がその実施及び検討を進めている。また、現状においても、私立学校や国立学校については、学校の特色等を踏まえ、保護者（児童生徒）が学校を自由に選択できることとなっている。

市民アンケートにおいて、中学校区の見直しの設問で「通学区域は今のままがいい」が23.1%、となっている。一方で、積極的な見直し賛成の意見として「通学区域は変えていい。柔軟に対応すべき」が39.4%、消極的な賛成意見として「やむを得ないが遠くなるのは避けたい」が27.5%、「やむを得ないが諸事情を勘案すべき」が8.1%で全体の合計は75.0%と4分の3を占める。また、「学校の位置や特色などに基づく学校選択制について」は、ほぼ半数が選択できた方がよいという意見である。このように、市民アンケートからも通学区域の弾力化の必要性がうかがえる。

今後は、学校が保護者（児童生徒）や地域のニーズに的確に対応して創意工夫を生かした教育課程を編成するなど、特色ある学校づくりを進める中で、保護者（児童生徒）が自分の目標にあった学校を選択できるよう、通学区域の弾力化を図ることが望ましい。そのことが選択肢の多様化のみならず、学校が地域の特性やニーズに機能的に対応し、一層特色ある教育活動を促すことにもつながり、健全な緊張感のもと、学校間の切磋琢磨を生み出し、結果的に市域全体の公立学校の底上げにつながる。

このようなことから、通学区域については、特色ある学校づくりの促進、児童生徒数の推移による学級数の維持、教育水準確保の観点から、さらに、市民アンケートの結果などからもその弾力化の推進が求められている。したがって、保護者（児童生徒）の希望によって、就学する学校を自由に選択できることを基本とする通学区域の弾力化を行うことが必要である。

このように通学区域の弾力化を推進するにあたって、一方では、学校が地域コミュニティの核となっている状況にも配慮しなければならない。既に本市では、百島地区の小

・中学校について、地域との強い一体性のもとに、幼稚園、小学校、中学校併設による幼・小・中学校一貫教育を実施する新しいタイプの公立学校として定着している。この事例に特徴的にみられるように、通学区域の検討においても、学校は地域との緊密な連携の中で、地域のコミュニティの核としての存在意義は重要であり、そのためには、地域の特性等を生かした新しいタイプの学校も検討されるべきである。

なお、保護者（児童生徒）の希望によって、就学する学校を自由に選択できることを基本とする通学区域の弾力化によって、学校と地域との結び付きが弱まるという懸念があるが、本来、地域の教育力は単にその地域の学校に通っている児童生徒のためだけではなく、広く地域全体の児童生徒に発揮されるものであることを認識する必要がある。

2 これからの小学校・中学校の在り方に関すること

通学区域の弾力化や新しいタイプの公立学校の検討等の教育分野における規制改革推進の動き、「完全学校週5日制」「新学習指導要領」の実施、さらに、市域の都市構造の変化や市町村合併等の大きな変革を見据えて、なお一層の教育の質の向上、特色ある小学校・中学校づくりがなされなくてはならない。

明治維新、戦後の改革に続くこのたびの「第三の教育改革」は、国際化、情報化、少子化、さらに、国をあげての規制改革等の社会の大きな変化のなかで、「完全学校週5日制」「新学習指導要領」の実施等、教育の枠組みが大きく変革・転換するものである。

尾道市教育委員会は、変化のときこそ改革のチャンスととらえ、「トップレベルの義務教育づくり」を目指して、尾道義務教育改革ビジョン『尾道教育プラン21』（別記資料2）を策定している。それに基づく『平成14年度尾道市教育行政重点施策』が確実に実施され、「尾道義務教育改革」を遂行されることを、本審議会として期待する。

市民アンケートにおける「通学区域をつついたり、学校の適正配置や適正規模を論じるよりも、尾道の教育をよくするためには、もっと大事なことがあるはずだ。それをやって欲しい。」という意見は、本審議会としても重く受けとめるものである。本審議会は、「尾道の教育をよくするためには、もっと大事なことがあるはずだ」という意見の具体的な内容は、尾道義務教育改革ビジョン『尾道教育プラン21』の重点目標である、学校が児童生徒に「確かな学力」を身に付けさせ、学校が「豊かな心」を持つ児童生徒を育てる教育を実施することであり、学校が「信頼される学校づくり」に努めることに他ならない、と認識している。

そういう観点から、本審議会として特に重視するのは、次の2点である。

ひとつめは、平成16年度までの3か年間、全小・中学校が『尾道教育プラン21』の重点目標に基づいて、「確かな学力」を身に付け、「豊かな心」を持つ児童生徒を育

て、「信頼される学校づくり」を進めつつ、独自の研究主題を設定し、自主性・自律性を発揮して、「1校1研究」に取り組み、特色ある学校づくりを進める『21世紀の学校づくり推進事業』が、確かな成果をあげることである。

ふたつめは、「尾道義務教育改革」はなによりもまず学校改革にあり、学校の総合力を最大限に発揮できる運営体制づくりなくしては、その実現はあり得ないことである。そのためには、教職員の「意識変革」、最大の教育効果を発揮する「組織変革」、児童生徒に着実に力を付ける「授業変革」、そして明確な学校ビジョン・教育目標・教育計画に基づく「経営変革」がなされなくてはならない。

また、特色ある小学校・中学校づくりの視点から、百島地区の小・中学校において地域との強い一体性のもとに、児童生徒数の減少に対応して、幼稚園、小学校、中学校併設による幼・小・中学校一貫教育を実施する新しいタイプの公立学校が設置されているが、今後、各地域においてもこのような地域の特性、地元の需要者（保護者及び児童生徒）のニーズを踏まえた学校づくりが期待される。

さらに、特色ある教育サービスを提供している私立小・中学校との連携を深める中でその実践に学び、市域の公立小学校・中学校の在り方や学校づくりについて見直しを行っていくことも必要である。

3 望ましい小学校・中学校の適正規模に関すること

(1) 適正な学級人数について

学級人数は、20～30人程度が最も望ましく、適正である。

教育理念や教育システムのちがひ、教育効果等からみて、学級人数についての絶対的な適正人数というものはないと考えられている。しかし、一定の集団による活動によって特に教育効果の上がる教科、音楽の合奏や合唱、体育の各種実技等をはじめとする、一定の集団の中での活動をとおして、児童生徒がその活動の成果を実感し、充実感や達成感を味わい、自己を認識できることは、各教科においても同様であると考えられる。また、個人習得的な教科であっても、集団の中で学んでいくことにより、その効果は増幅されると思われる。

授業の形態からみると、音楽や体育のように本来20人以上の集団的な人数を必要とする教科群がある。一方、国語や算数・数学、英語等の教科においても、授業を受ける児童生徒の集中力、理解力、達成感、意欲の持続等の面から、また、児童生徒が意見を交換しあう等の授業展開の面から、20～30人程度が適正ともいわれている。

現在、尾道市内の小・中学校においては、教員の定数加配措置等の運用により、概

ね30人程度の児童生徒数で学級編制がなされ、授業を展開している。

1学級の人数については、「本来の40人を縮減した30人程度の学級人数による長所を持続させたい」という意見が多く、教育現場からの意見も同様である。

さらに、市民アンケートにおいても、1学級の人数の理想として、「1学級は30人以下が適当である」という回答が46.5%と最も多かった等の結果がある。

(2) 学年の適正な学級数について

学年の適正な学級数は、複数学級である。

学校の適正規模を検討するとき、もうひとつの論点は、学年の適正な学級数を明らかにすることである。

「学校教育法施行規則」第17条では、学校の学級数は、「12学級以上18学級以下を標準とする」とされており、その場合、小学校では学年2～3学級、中学校では学年4～6学級となる。

さらに、文部科学省が定める教職員定数の標準に基づく広島県公立小・中学校定数配当基準は、別表のとおり、学級数を基準として定められている。それによると、専門教科への配置を含む理想的な教員配置は、学級数が小学校13学級、中学校12学級以上となる。

【別表】 「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」に基づく平成14年度広島県公立小・中学校定数配当基準

小学校における学級数による教諭配置例

学級数	教諭数	全科(担任)	専科1(音)	専科2(理)
12	13	12	1	0
13	15	13	1	1

中学校における学級数による教諭配置例

学級数	教諭数	国語	社会	数学	理科	音楽	美術	保体	技術	家庭	英語
6	9	2	1	2	1	0	0	1	0	0	2
9	14	2	2	2	2	1	1	2	0	0	2
12	18	3	2	2	2	1	1	2	1	1	3

本審議会の議論でも、本来一つの学年は、集団としての様々な体験ができることが望ましく、クラス替えや違うクラスとの合同授業等、幅広い活動ができることが理想と考えた。したがって、一つの学年に複数の学級数、すなわち2学級以上を理想とすると、小学校では12学級以上、中学校では6学級以上の規模が基本と考えられるとした。

市民アンケートにおいても、「一つの学年のクラス数は2学級」を支持する回答が34.9%で、割合としては最も多く、「1学級でも可」とする回答が12.4%でこれに次いだ。

今後の尾道市内の小・中学校の児童生徒数の予測を見ると、例えば、小学校においては、現在ある20校のうち、児童数の減少によって、12学級以上に達しない学校が相当数となる。一方で、周辺地域では若い世代の人口増により児童数が増加し、大規模化する小学校が出ることが予測される。

適正な学年の学級数の問題は、今後の児童生徒数の増減により、各小・中学校の在り方に直結することから、この問題の調整が極めて重要である。したがって、本審議会の結論として、現段階では、「学年の適正な学級数は、複数学級である」という意見集約をみた。

4 小学校・中学校の適正配置に関すること

現在の通学区域制度を尊重しながら、適正規模が確保された小・中学校の適正配置を前提とする通学区域の見直しが望まれる。

ただし、その場合、小・中学校を取り巻く諸条件に十分に配慮するものとする。

本市において、少子化による児童生徒数の全体的な減少傾向が続く中で、児童生徒数の減少が顕著な学校がある一方、児童生徒数が増加していく学校もある。こうした各小・中学校の学校規模に大きな差を生じているとともに、この傾向が将来的に拡大していくことが予測されている。各学校が立地する地域の歴史・文化・伝統、さらに、立地する地域住民との関わりなど、それぞれ地域特性の尊重とともに、小・中学校の適正規模の確保が急務の課題となっている。

通学区域（学校指定制度）の目的は、公平な教育環境を確保すること、適正な通学距離を確保すること、適切な学校規模を確保すること、効率的な学校施設・環境を確保すること、適切なコミュニティを形成することなどにあると考えられる。これらの目的を遂行するためには、どのように通学区域を設定すべきか考える必要がある。

本審議会では、審議にあたって、市民アンケートを実施したが、中学校区の見直しの

設問では、積極的な見直し賛成意見が39.4%、消極的な賛成意見は、「やむを得ないが遠くなるのは避けたい」が25.7%、「やむを得ないが諸事情を勘案すべき」が8.1%であり、賛成意見の合計は75.0%を占めるが、一方で「今のままがいい」が23.1%であった。

市民アンケート結果が示すように、多様な価値観がある中で、なおかつ市民ニーズは二極化傾向にあり、「保護者や児童生徒が、就学する学校を自由に選択できることを基本とする弾力化を行うこと」について強い期待があることも現実である。

本答申では、集団による教育の充実、教育指導と学校運営組織の充実のために、現在の通学区域の重要性を尊重しながら、適正規模が確保された小・中学校の適正配置を行っていくことを基本方針として掲げるものである。

基本方針を実施するにあたっては、小・中学校を取り巻く通学距離や学区を中心とするコミュニティ（学校、地域、家庭間の連携）などの諸条件に十分配慮しながら進めていく必要がある。

なお、本市の小・中学校のうち、児童生徒数が少ない学校であるものの他に通学可能な学校を求めにくい場合には、幼稚園、小・中学校が連携する新しいタイプの教育や、地域の特性を活かした教育を推進する学校として位置づけていくものとする。

5 望ましい通学区域に関すること

通学区域制度を尊重しながら、通学区域を越えて就学できる学校選択制度（通学区域の弾力化）の導入を図るものとする。併せて、小・中学校においては、特色ある学校づくりに努め、保護者や児童生徒から信頼され、選択される学校をめざしていくものとする。

通学区域の望ましい在り方として、児童生徒が疲労を感じない程度の通学距離を確保できること、隣接校の学校規模及び通学区域並びに関連する中学校の通学区域等との適正な均衡を保つこと、などがあげられている（小学校施設整備指針、文部科学省）。

しかしながら、近年、通学区域は大きな問題を抱えている。具体的には、道路整備や交通手段の発達による日常生活圏が拡大しており、従来の学区を越えた生活圏が形成されていること、学校間の切磋琢磨による特色ある学校づくりへの対応が求められていること、保護者や児童生徒の多様な学校選択ニーズへ対応していくことが求められていること、市立だけではなく、私立・国立など市立以外の小・中学校などとの機能分担への対応が求められていること、などである。

こうした問題に対応するため、旧文部省の「通学区域制度の弾力的運用について」の通知（平成9年1月27日）が出されて以降、全国的にも学校選択制度の導入がみられ

る。現在では東京都特別区、広島県熊野町など一部にとどまっているものの、今後、急増する傾向にある。

学校選択制度は主に、域内全校の中から選択する方法（完全自由型）、域内を複数のブロックに分け、それぞれから選択する方法（ブロック型）、従来の学校とそれに隣接する学校の中から選択する方法（隣接校型）等に分けられ、それぞれの特徴あるタイプが導入されている。

このような状況から、本市においても、小・中学校の適正規模を確保するため、また、通学区域の意義や必要性に配慮するとともに保護者や児童生徒の多様なニーズに対応するため、通学区域制度を尊重しながら、通学区域を越えて就学できる学校選択制度（通学区域の弾力化）の導入を基本方針とするものである。

一方、小・中学校においては、学校の「意識変革」、「組織変革」、「授業変革」、「経営変革」等の学校改革に、自律的・積極的に取り組んでいく必要がある。

市民アンケートにおける自由意見では、「教育内容等」43件（15.8%）、「教師の質、教師像、教師の倫理観」36件（13.2%）、「教育システム、教員配置、生徒数」32件（11.8%）、「学区制、小規模校、複式学級」32件（11.8%）が指摘されている。これらは「義務教育振興の基盤」をなす重要事項の指摘であり、小・中学校の個性、特色や質を高めていくことが緊急の課題であると考えられる。

今後、近年の保護者や児童生徒等の小・中学校に対する多様なニーズに対応していくため、一層の教育の質の向上、特色ある学校づくりに努め、保護者や児童生徒から信頼され、選択される学校をめざしていくものとする。

おわりに

今後の課題

通学区域並びに学校配置検討の基本理念を堅持しながらも、具体的な施策実施については、社会経済状況の変化等に伴い弾力的に見直しを行う。

本審議会では、12回にわたる審議を経て、諮問に付された事項について、答申として取りまとめた。

尾道市教育委員会では、既に、『尾道教育プラン21』において、今後の様々な動向の中で義務教育に要請されている教育の在り方・方向性を提示しているところであり、さらに、国の規制改革推進の動きを踏まえて、初等中等教育の場としての小・中・高等学校の通学区域制度および学区制等の仕組みは、大きく見直しがされる予測もある。

しかしながら、本答申に示された「通学区域並びに学校配置検討の基本理念」について

は、今後、本市の教育行政の指針として十分に尊重していくべきである。

ただし、具体的な適正配置、通学区域の検討にあたっては、慎重に対応していく必要があるとともに、適正配置、通学区域の検討に伴う、小・中学校の児童生徒数の偏り、通学時間・費用の増大など、予想される様々な問題点については、その対応を十分に配慮していくものとする。

今後、適正規模、適正配置など通学区域の具体的な施策内容については、通学区域の弾力化の状況、児童生徒の学校ニーズの変化、研究実践校としての土堂小学校の研究成果、合併による児童生徒数の状況変化など予測できる問題点を整理して、それぞれの問題点への対策を配慮するなど、慎重に対応していく必要がある。また、平成17年2月には、御調町、向島町との広域合併が予定されており、合併によって通学区域の見直しも考えられることから、今後の動向に対応していく必要がある。

さらに、本答申は、数年間を計画期間とし施策展開が図られるべきであるが、その後、社会環境の変化に対応して、見直しの必要性が生じた場合には、弾力的に見直していくものとする。

なお、先行的に土堂小学校は新しいタイプのコミュニティスクールとして通学区域の弾力化などが進められており、土堂小学校を本市の先行的事例として位置づけ、積極的な取り組みを図る必要がある。また、本答申に示された考え方や基本理念が土堂小学校の「新しいタイプの学校運営の在り方に関する教育実践研究」事業に含まれており、今後3年間の実績を、その後の教育行政の具体的な施策展開に活かしていく必要がある。

施策展開にあたっては、特色ある学校づくりに向けた学校運営や教育内容の情報開示など、保護者、児童生徒などが選択できる条件の整備に努める。

学校間の適正な競争を促し、保護者、児童生徒の選択を確保するためには、学校の教育内容などが公開され、比較・検討が可能な状況であることが前提である。

このため、特色ある学校づくりに向けた教育方針や学校運営の状況など、保護者、児童生徒が学校選択を可能とする、小・中学校の積極的な情報の開示を行う必要がある。

