

学校規模・配置の適正化に関する答申

平成16年9月

大阪市学校適正配置審議会

目 次

1	学校規模・配置の適正化に関する基本方針	 P	1
2	学校規模・配置の適正化に関する具体的方策の提言	 P	3
3	大阪市の人口動態と児童生徒数の推移及び学校規模の現状と問題点	 P	4
4	図表	 P	8
5	審議委員名簿	 P	17
6	審議経過について	 P	19

記

1 学校規模・配置の適正化に関する基本方針

これまで、適正な学校規模については、学校適正配置研究協議会答申（昭和41年4月）において、1学校当たりの学級数を小・中学校とも18～24学級とし、校地面積を小学校は10,000㎡、中学校は15,000㎡以上、通学区域を小学校は人口1万人を基本的な目標規模とした。さらに、学校適正配置懇談会答申（昭和52年4月）において、1,500人以上を過大校、300人未満を過小校と位置付けた。さらに、学校適正配置審議会第1次答申（昭和55年1月）に基づき、これまでの答申の学級規模と過大校・過小校の基準を踏襲し、大阪市教育委員会は、学校の適正配置を図ってきた。

しかしながら、長年の少子化傾向に起因する児童生徒の減少の結果、小学校・中学校全体の4分の1を超える過小校が市内の全ての区に存在するに至り、また、複式学級を設置するほど児童数が減少した小学校や統合したにもかかわらず過小校となっている小学校が現れるなど、学校の小規模化がかつてない規模・形態で進行していることから、今回、学校の適正規模について、特に小規模校化が顕著に進行している小学校を中心に、検討を加えたものである。

審議会として、今後の児童生徒数の動向を判断するために、人口動向の分析を行うとともに、学校の適正規模について、小規模校のメリット・デメリットを明らかにして考察を行い、適正な学校規模に関する基本方針と、適正化のための具体的な方策についての指針を策定した。

今回、学校規模としては、教育効果面でデメリットが少ない規模は1学級あたり20名から25名の規模であるとされている調査研究からも、1学級に20名程度であればグループ編成のできる規模であり、各種の集団競技など一定の教育活動の実施が図り得る規模と考えた。さらに、少なくともクラス替えができる規模の児童数という視点からは、1学年を2クラス以上編成するため、50名程度の児童数が必要となる。したがって小学校では、学校全体で300名程度であればクラス替えやグループ編成による教育活動が可能となり、第1次答申における300名を過小規模の基準とした大阪市の過小規模基準は現在において

も妥当といえる。

小学校の教育活動を支える上での適正な規模を判断するための過小基準については、300 人が妥当という判断をしているものの、現在、児童生徒数の急激な回復の見込みがないなか、この基準に満たない学校が、今後とも生じてくると考えられる。一方、学校は地域の文化施設としての役割も担っており、本市においては、放課後児童健全育成事業、学校体育施設開放事業、生涯学習ルーム事業などの事業を実施していることから、地域コミュニティの核として、また、災害時の避難場所等として、近隣住区にはある程度の学校数が必要である。

特に大阪市の場合は、学校を取り巻く地域の自治組織に支えられて発展してきた歴史的な背景もあり、児童・生徒数や学級数などの量的な基準によってのみ適正化を図ることは現状では非常に困難であり、あくまで個別の学校毎の情勢を考察した上で今後の対策を講じることが肝要である。

しかし、学校規模として、教育効果面でデメリットが少ない規模は 1 学級あたり 20 名程度であることから、120 名を下回る小学校については、今後、何らかの方策を検討すべき時期にきている。なかでも、現在、複式学級を持つ学校が、人口分析において今後人口が急増しないことが見込まれることから、少なくとも複式学級を有する学校等、過小化が今後とも継続し、急速に進行することが予測されるであろう学校については、早急に何らかの対策を講じ、複式学級を解消できるように検討を始めるべきである。

そして、今後早急に、当該校区において協議会を設立し、具体的方策についての協議を進めるべきである。さらに、協議会での協議の結果を踏まえ、あらためて本審議会において、審議を行う。

また、何らかの方策を検討すべき時期に来ている学校については、将来の社会動向等を加味しながら、検討を引き続き進めるべきである。

2 学校規模・配置の適正化に関する具体的方策の提言

かつての過小校対策は統合のみによってきたところであるが、現状の大阪市における過小化の状況を考えると、統合という方策だけではなく、当該校の事情に適した手法を講じる必要があり、その具体的な手法としては、「統合」「校区の変更」「通学区域の弾力的運用」が考えられる。

まず、「統合」を実施する際には、校区が拡大することによる通学手段・安全確保・通学時間の延長などの児童・生徒に与える影響や、コミュニティーの核並びに防災拠点としての学校の役割も考慮することが望ましい。また、統合する場合、これまでのように一校との統合だけではなく、複数の学校との統合といったこともあわせて検討すべきである。

次に、隣接校との児童数が、著しくバランスを欠く場合や、一方の学校の収容能力に限界がある場合は、「校区の変更」により対応することも検討すべきである。

さらに、これまでに統合を経験した学校においては、「統合」「校区の変更」および「通学区域の弾力的運用」についても検討すべきである。しかしながら、「通学区域の弾力的運用」については、適正就学の観点や進学する中学校の扱いなどの課題があるので、これを検討する場合には、当該校の目指す特色化の内容、必要性等について、十分に検討されるべきである。

なお、適正化のための現段階における手法については、「統合」「校区の変更」「通学区域の弾力的運用」いずれの方法であっても、その具体的計画の策定にあたっては、いくつかのモデルケースを示すなど、その具体的方策の内容についての理解が深まるよう工夫をした上で、地域住民との協議を踏まえて検討されたい。

3 大阪市の人口動態と児童生徒数の推移及び学校規模の現状と問題点

大阪市の人口は、近年若干の回復をみせ、少子化の影響による児童生徒数の減少傾向はゆるやかになっているものの、本市における出生率の低下傾向等からみても児童生徒数の回復を望めるような状況にはないことから、ブロック別、行政区別、小学校区別の人口動向の推測も行った上で今後の児童生徒数見込みの推測を行った。

また、学校は、地域社会形成の中核として存続してきたが、学校教育をめぐる状況や社会状況が変化しており、これからのコミュニティづくりにおいても、今後とも学校の果たす役割は大きい。

こういった状況のなかで、前回答申の学校規模基準をもって適正化が図り得るのか、今後急激な増加を見込めない学校においては、小規模校での教育のあり方や児童生徒の発達段階に及ぼす影響がいかなるものかなどを審議した。

以上の観点から、今回の結論にいたったものである。

(1) 児童生徒数の変動

大阪市の人口は、平成 12 年度 2,598,774 人(平成 12 年度国勢調査)であり、昭和 40 年をピークに減少してきた。前回答申時の昭和 55 年以降は、減少幅が小さくなり、昭和 58 年から昭和 62 年の間は、微増に転じた。昭和 63 年以降は、震災のあった平成 7 年を除き、再び減少が続くが減少幅は縮小傾向にあった。しかし、平成 12 年には社会動態(転入と転出の差)が 38 年ぶりに増加に転じたことに加え、自然増加が引き続いていることにより、人口は増加に転じた。

一方、小学校の児童数は昭和 33 年度に約 35 万人、中学校の生徒数は昭和 37 年度に約 18 万 5 千人でピークを迎えた後は減少しつづけ、昭和 54 年からみて、平成 12 年度には、児童数が約 12 万 2 千人、生徒数は約 6 万人となり半減した(8 頁 図 1 児童・生徒数の推移)。

大阪市では、平均寿命が伸び、平成 12 年度で男 75.48 歳、女 82.88 歳となる反面、未婚率の上昇や結婚年齢・出産年齢の上昇を主な要因とし、合計特殊出生率は低下が続き、平成 12 年度 1.23 人となった。また、昭和 55 年からの 20 年間で 0 歳から 14 歳までの年少人口は約 22 万人減少した一方、65 歳以上の高

齢人口は約 20 万人増加した。この結果、年少人口の市全体人口に占める割合は約 21%から約 13%に、また、高齢人口は約 9%から約 17%になり、少子高齢化が急速に進展している（9 頁 図 2 大阪市の年齢別人口）。

このように人口は、昭和 55 年からの 20 年間で約 5 万人減少し、人口構成も顕著に変化してきた。

このような人口数、児童・生徒数が激減したのは、家族の小規模化（平均世帯人員では、昭和 55 年 3.06 人から平成 12 年 2.22 人に）、出生率の低下（昭和 55 年 1.48 から平成 12 年 1.23 に）が背景にあるからである。

また、小学校区の人口数規模をみると、全般的な傾向として、小規模化が進行し 6,000～7,000 人台がもっとも多くなっている（10 頁 図 3 校区内人口規模と児童数との関係）。さらに、校区内人口数に対する児童の発生を児童発生率としてみると、その分布の中心である 4%～5%の校区が全体の 3 分の 1 を占めており（11 頁 図 4 校区内人口規模・児童発生数）、児童数の大きな増加の見込みは少ない。

今回、学校区ごとの人口構成について分析した結果、大阪市内を、中心ブロック、東部ブロック、西部ブロック、南部ブロック、北部ブロックの 5 ブロックに分けてみていくと、中心ブロック、西部ブロック、東部ブロックは児童・生徒数の増加が見込めないばかりか、学校の過小化がさらに進むと懸念される校区がある。また、大阪市全域の世帯の状態をみても、単独世帯と夫婦のみの世帯の割合が多く、その中には中高年が含まれていることから、世帯の家族類型が今後の児童数・生徒数の減少傾向に大きな影響を与える現状といわざるを得ない。特に、中心ブロックでは、単独世帯と夫婦のみの世帯が多く、他方で、夫婦とその子どもからなる世帯、ひとり親と子どもからなる世帯は構成比では少ない。3 世代親族世帯も少ない。これらは、児童数・生徒数の減少に影響を与えている（12 頁 図 5 大阪市における行政区別世帯人員構成比、13 頁 図 6 平成 12 年 大阪市における世帯の家族類型、14 頁 図 7 大阪市小学校区の 5 歳階級年齢構成（人口ピラミッド）の区別分布、15 頁 図 7-2 5 歳階級年齢構成 ピラミッド型）。

人口構成とその変化の動向は、現在の人口集団の質がまず大きな前提となるが、他方で時系列の自然増減と社会増減、これを引き起こす校区の市街化の進行時期や土地の建物用途の変化等の幾つかの要因が影響する。学校適正配置は順次中長期の人口構成とその変化の兆候をトレースしながら進めることが適切

である。

(2) 学校規模の現況と問題点

前段で述べたように、大阪市の児童・生徒数は前回答申時に比べ減少し、学校の規模等も以下のように変化してきた。

○児童・生徒数

昭和 54 年度、小学校 242,499 人、中学校 108,157 人

平成 15 年度、小学校 121,608 人、中学校 56,376 人

○第一次答申で小規模校とされた 17 学級以下の学校

昭和 54 年度、小学校 94 校 (約 32%)、中学校 42 校 (約 34%)

平成 15 年度、小学校 240 校 (約 80%)、中学校 114 校 (約 88%)

○第一次答申で過小校とされた児童生徒数 300 人未満の学校

昭和 54 年度、小学校 20 校 (約 7%)、中学校 4 校 (約 3%)

平成 15 年度、小学校 89 校 (約 30%)、中学校 24 校 (約 19%)

○1 校あたりの平均児童・生徒数、平均学級数は、

昭和 54 年度、小学校 約 828 人 23 クラス、中学校 約 872 人 23 クラス

平成 15 年度、小学校 約 407 人 15 クラス、中学校 約 437 人 14 クラス

○平成 15 年度単学級の学年を有する小学校は 92 校

うち全学年単学級の学校は 37 校

(表 1 過小校行政区別一覧表)

○平成 15 年度複式学級が設置されている小学校は 2 校

学校が小規模校化することで生じるメリット・デメリットは様々であることが、これまでの調査や研究によって分析されているところである。

小規模校であることのメリットとしては、学習効果面で一人一人に応じた指導が可能であったり、体験的な活動を十分保証できることであり、生活面では一人一人の生活実態が把握しやすくきめ細かい指導ができたり家庭との連携がとりやすいことなどがあげられる。また学校経営面では、人数が少ないため、学校行事等の企画・実施がスムーズに行うことができることや他学年との協

力・連携がとりやすいなどがあげられる。

反面、デメリットとしては、学習効果の面では評価が固定化することにより望ましい意味での競争意欲が減退したり、音楽の合唱や合奏、体育の集団競技などが小規模校では困難な場合もある。社会性の発達の間では、入学から卒業まで同一の学級（集団）で過ごし、友人関係の固定化が懸念される。また、学校行事では活躍の場がある反面児童・生徒の負担が大きく、行事全体の活気に欠ける傾向がある。生活面では、児童生徒が互いに切磋琢磨する機会が少なく消極的になったり、人数が少ないことで教員等が管理し過ぎる面がある。学校経営面では、同一学年・教科の中での相互の指導・助言や校内研修が困難であったり、また、PTA活動などの保護者の負担も重くなる。

本市の学校では、メリットを有効に活用し、デメリットは学校の創意工夫で克服しつつ教育活動を進めてきた。また、全市的な連携を図るために全学年が単学級である小学校を中心に「小規模校連絡協議会」を設置し、各学校における学校活性化のための実践報告や情報交換を通じて、それぞれの学校での地域や他校との連携活動などの取り組みや、学校間における交流活動を通して集団競技を行うなどの取り組みに生かしてきたところである。

しかしながら、前項で述べたように、大阪市では、急激な児童生徒の増加は今後予測しがたく、現在のような学校における工夫だけで良好な教育環境を整えるには限界があり、以上の観点から、今回の結論にいたったものである。

図1(本文4頁参照) 児童・生徒数の推移(大阪市立のみ) (各年度学校基本調査)

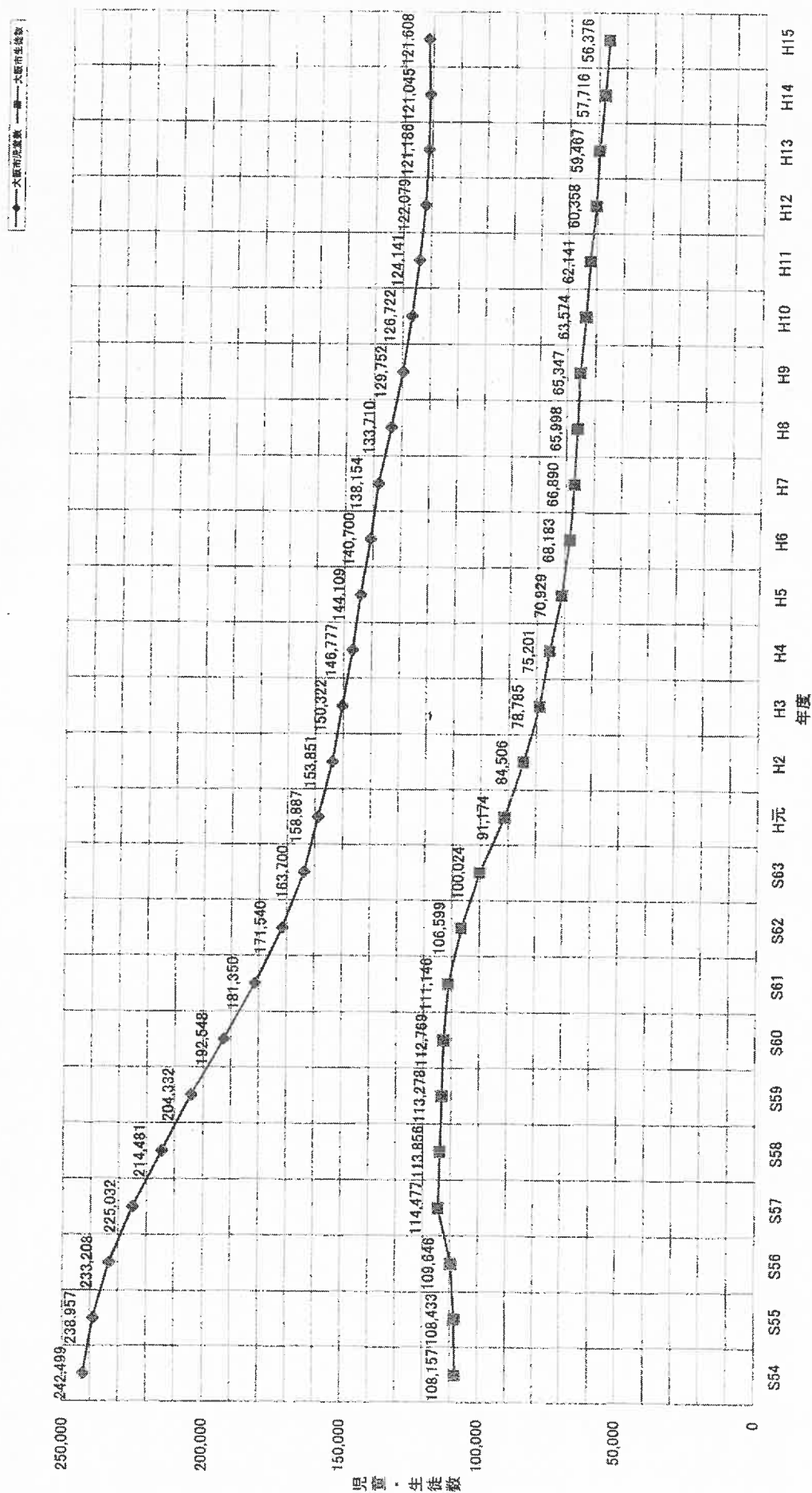


図 2 (本文5頁参照)

平成12年 大阪市の年齢別人口

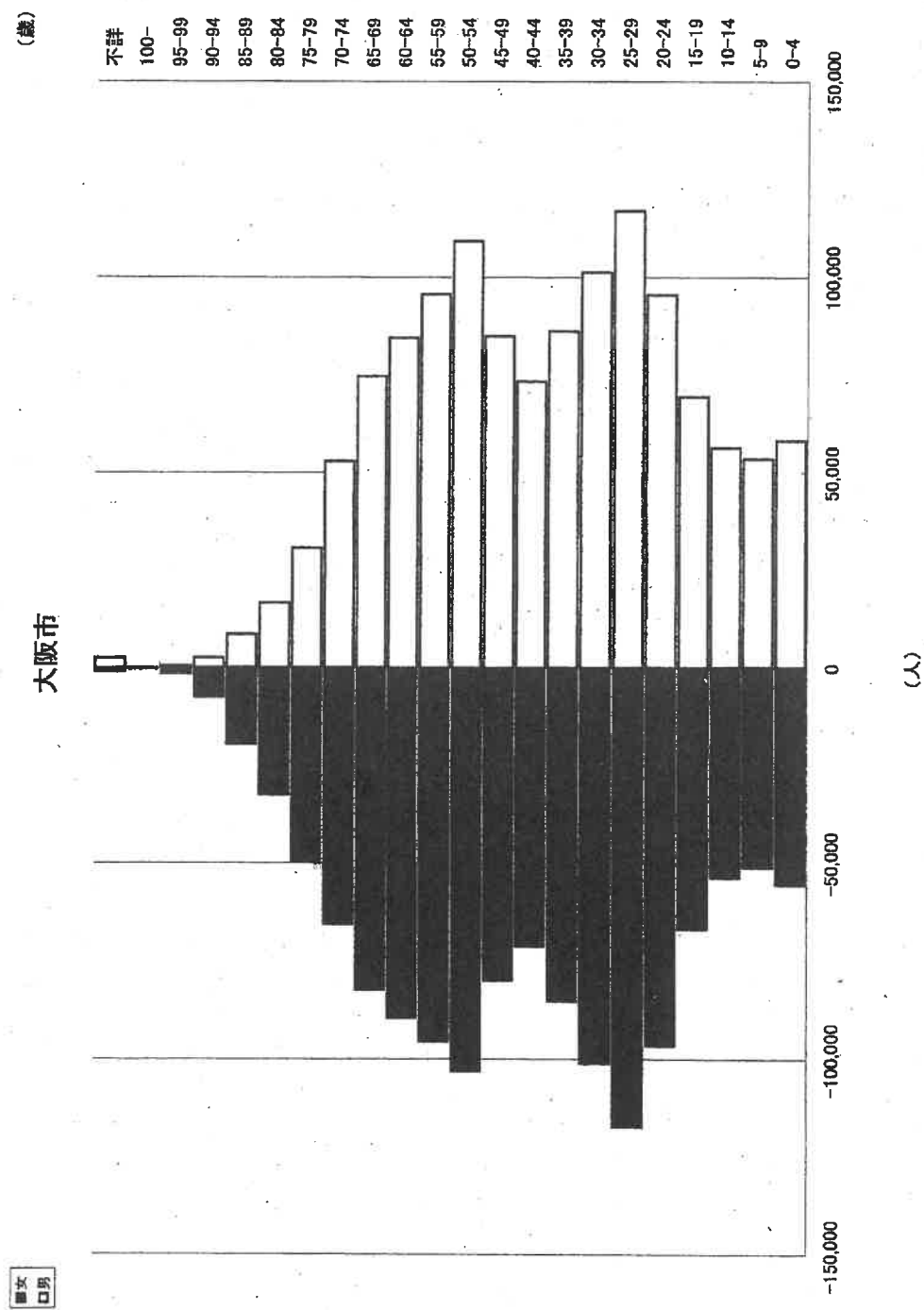


図 3 (本文5頁参照) 校区内人口規模と児童数との関係

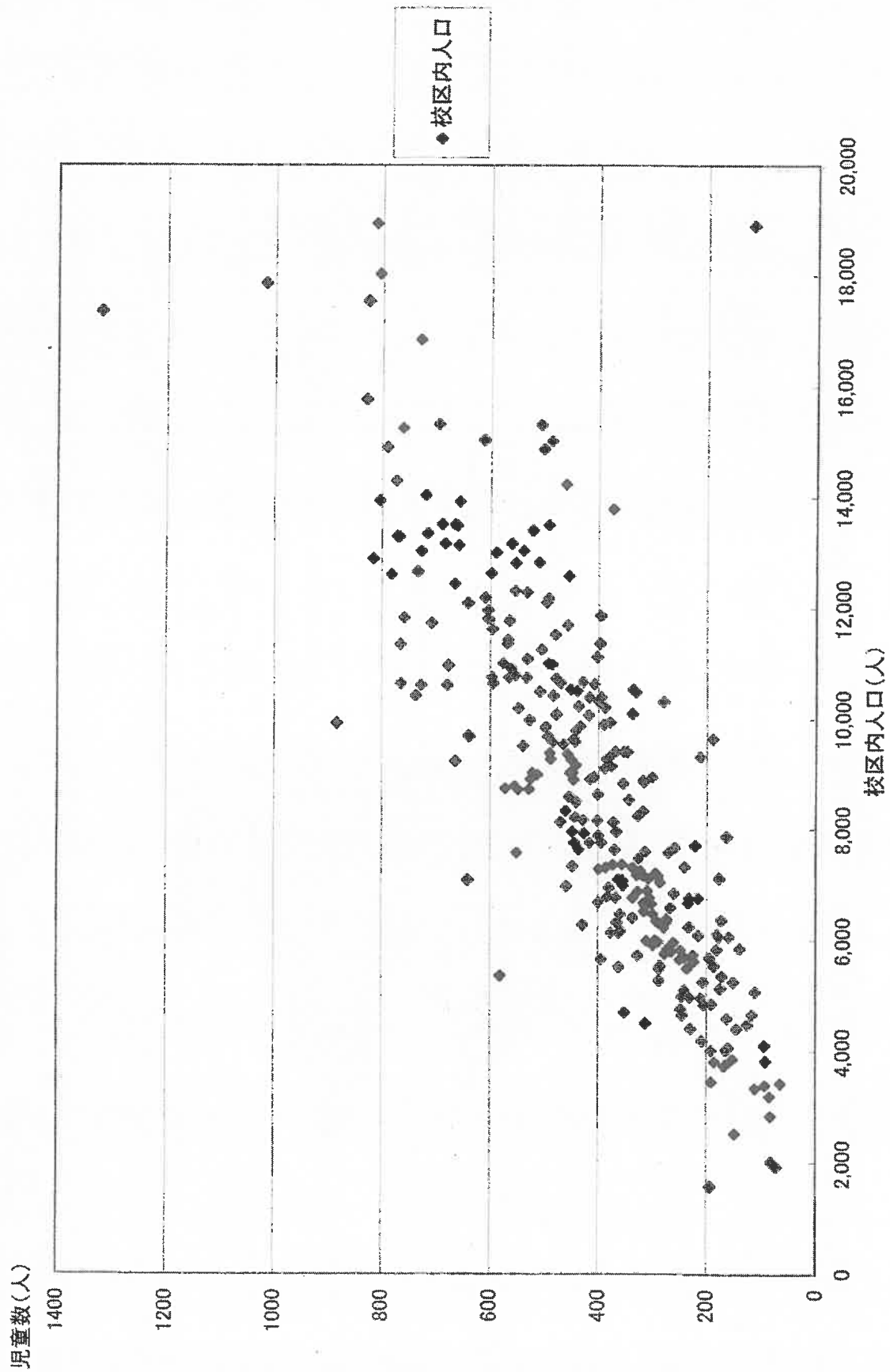


図4 (本文5頁参照)

校区内人口規模・児童発生率

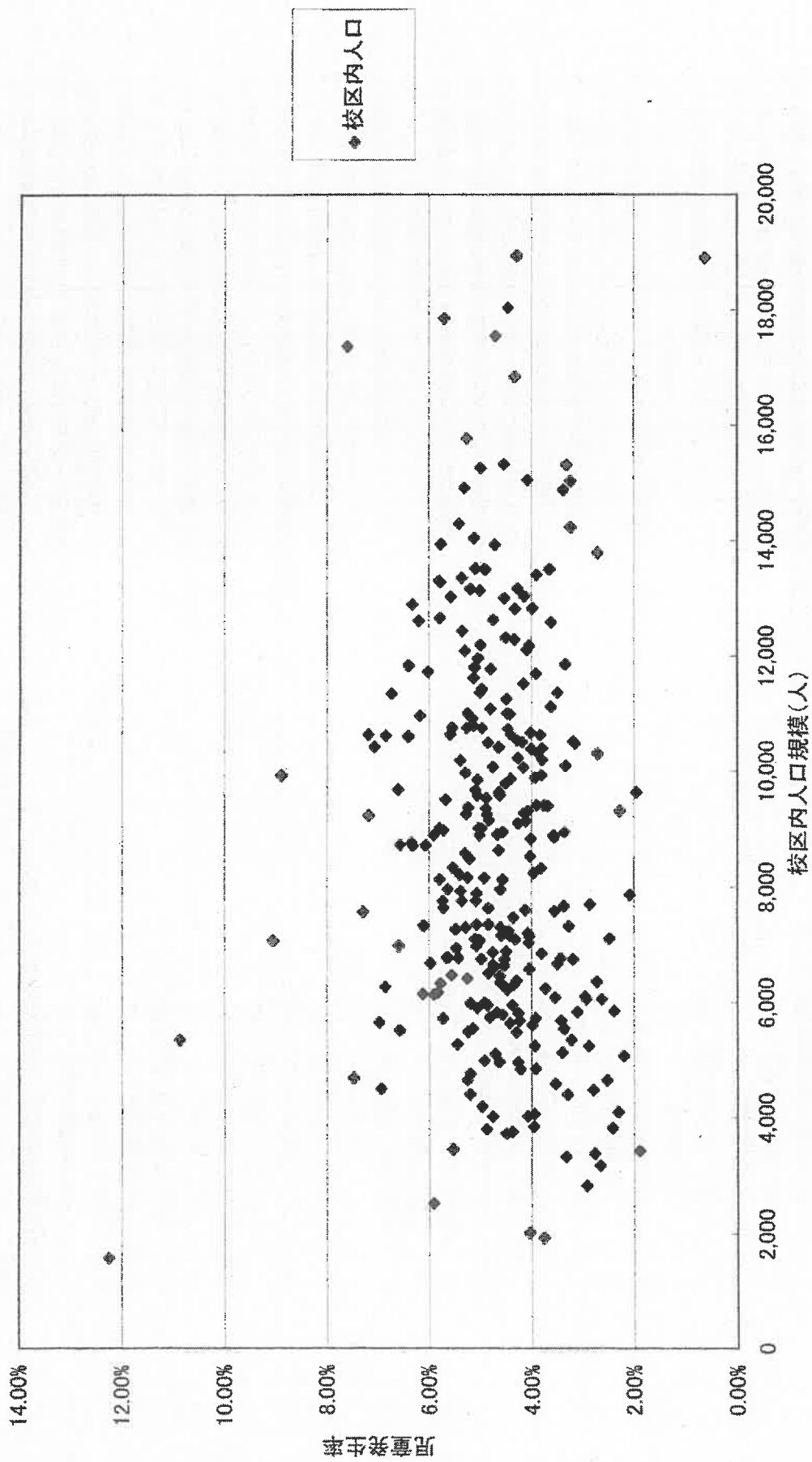


図 5 (本文5頁参照)

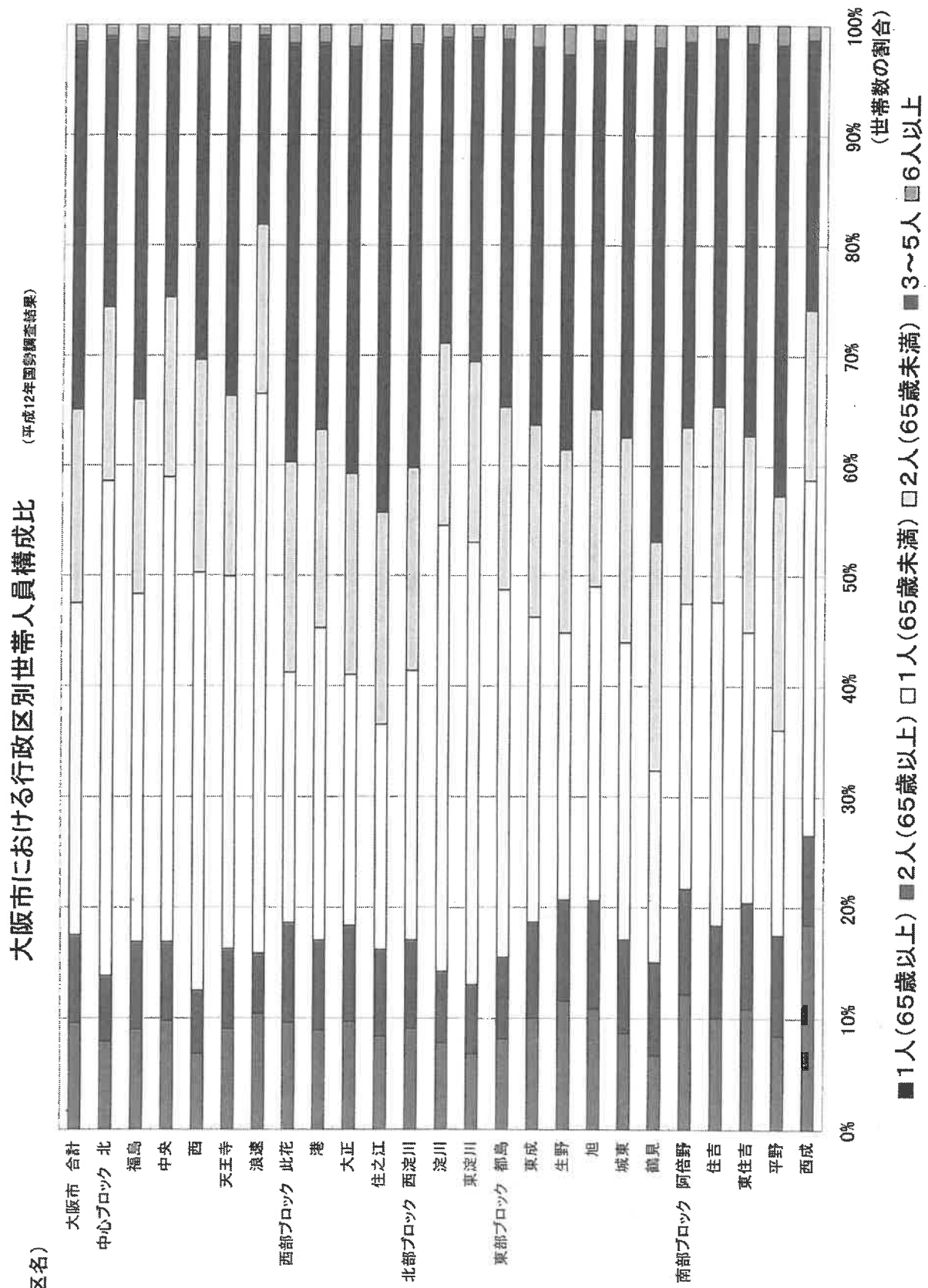


図 6 (本文 5 頁参照)

(区名)

平成12年 大阪市における世帯の家族類型

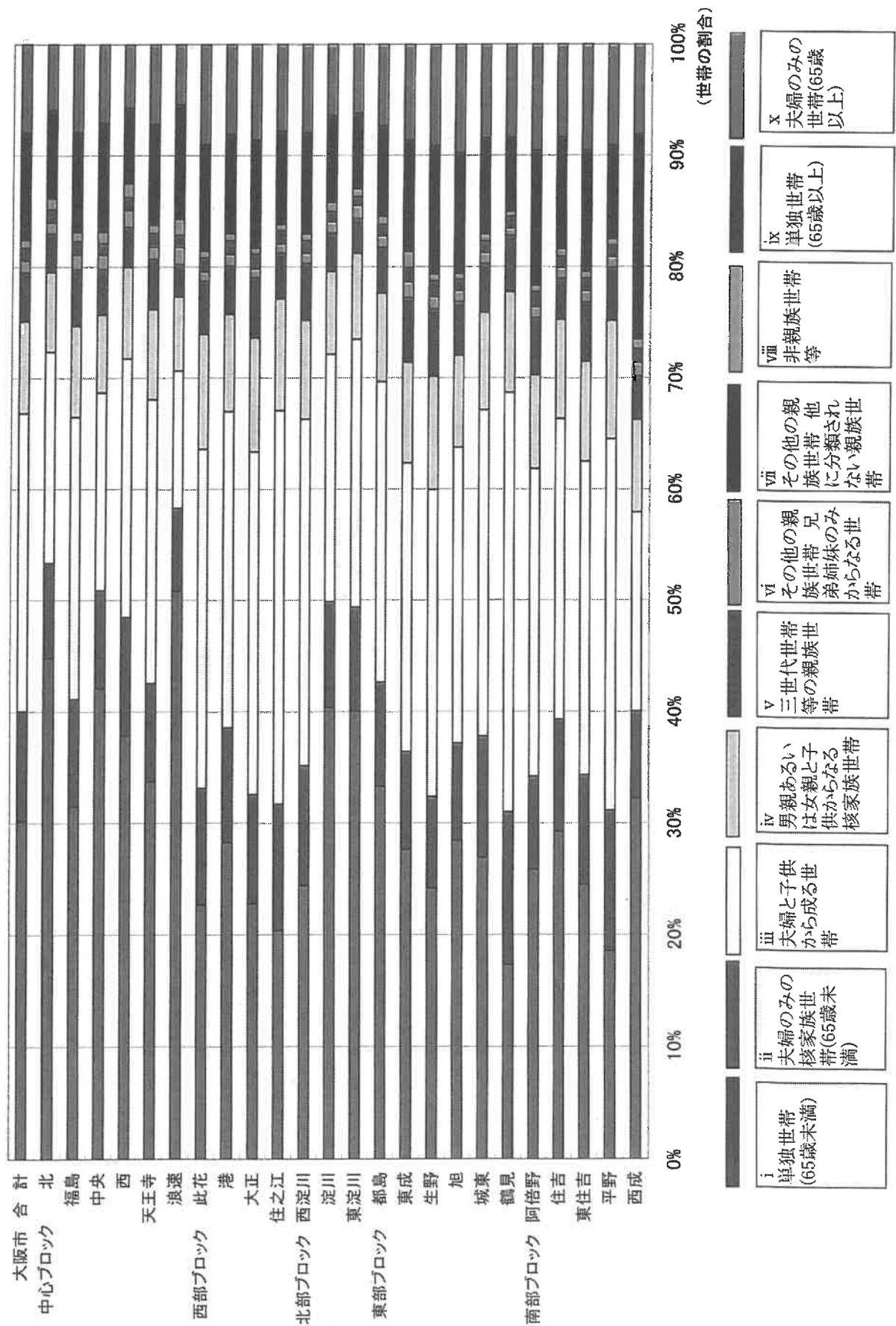


図 7 (本文5頁参照)

大阪市小学校区の5歳階級年齢構成（人口ピニンミッド）の区別分布

5歳階級年齢構成 人口ピラミッド型 小規模系	中心ブロック				西部ブロック				北部ブロック				東部ブロック				南部ブロック							
	北区	福島区	中央区	西区	天王寺区	浪速区	此花区	港区	大正区	住之江区	西淀川区	淀川区	東淀川区	都島区	東成区	生野区	旭区	城東区	鶴見区	阿倍野区	住吉区	東住吉区	平野区	西成区
1-1 極小型	●	●	●	●	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
1-2 過小型	●	●	-	-	-	●	●	-	-	-	●	●	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	-	●
1-3 小規模型	●	●	-	-	●	●	●	●	●	●	●	●	-	-	●	●	●	●	-	-	-	-	●	●
2-a 均衡・中小規模型	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	-	-	●	●	●	-	-	●	-	-	-	-
2-b 高齢者優位 ・中小規模型	-	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	-	-	●	●	●	●	●	-	●	●	●	●
2-c 中年・幼少年縮小 中小規模型	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●	●	●	●	●	-	-	-	-	-	-	-	-
3-a 均衡・中規模型	-	-	-	-	-	-	●	●	-	●	-	-	-	-	●	-	-	●	●	●	●	●	●	-
3-b 高齢者優位 ・中規模型	●	●	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●	●	●	●	●
3-c 若年拡張 ・中規模型	-	●	●	●	-	-	●	●	-	-	-	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4-a 均衡大規模型	-	-	-	-	●	●	-	-	-	●	-	-	-	-	-	-	-	●	●	●	●	-	-	●
4-b 高齢者拡張 大規模型	-	-	-	-	-	-	●	-	-	●	-	●	●	●	-	-	●	●	●	●	●	●	●	●
4-c 若年優位大規模型	●	●	●	●	-	-	-	●	-	●	-	-	-	-	-	●	-	●	●	-	●	●	●	-
小学校数	14	9	7	8	8	8	9	8	11	11	15	13	17	9	11	19	10	16	11	10	13	14	23	14

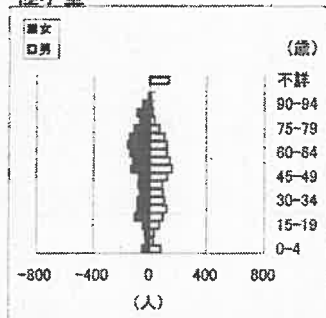
図7-2 (本文5頁参照)

5歳階級年齢構成 ピラミッド型

《小規模系》

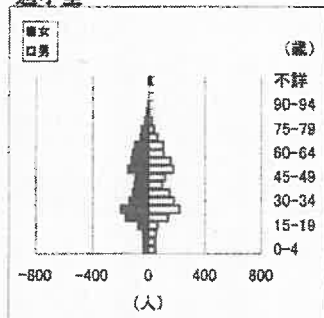
1-1

極小型



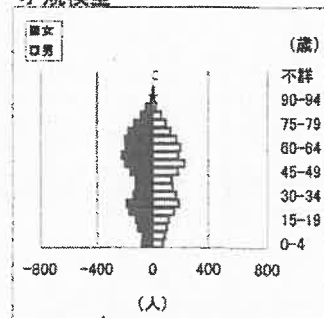
1-2

過小型



1-3

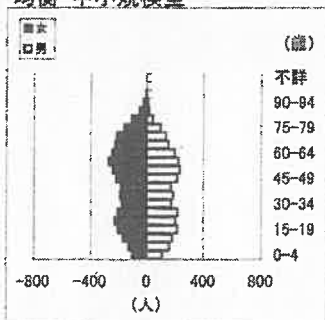
小規模型



《中小規模系》

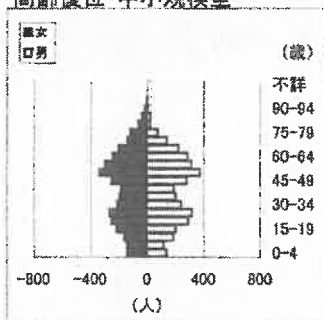
2-a

均衡・中小規模型



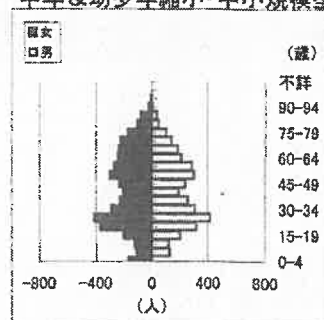
2-b

高齢優位・中小規模型



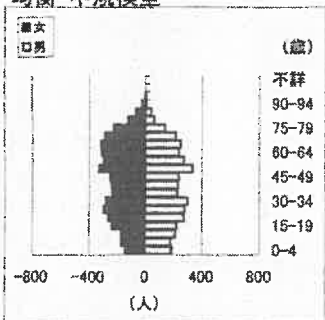
2-c

中年&幼少年縮小・中小規模型



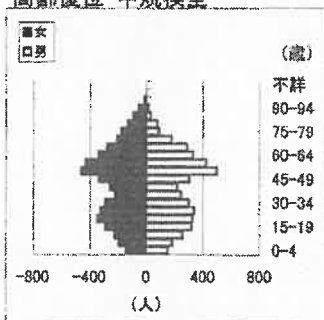
3-a

均衡・中規模型



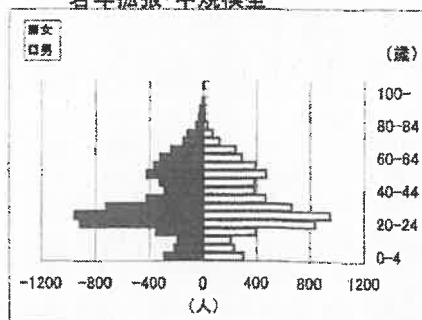
3-b

高齢優位・中規模型



3-c

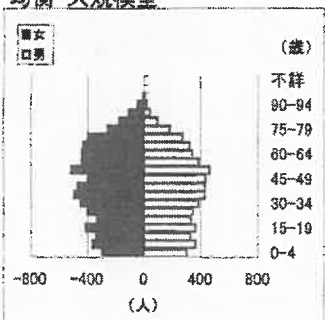
若年拡張・中規模型



《大規模系》

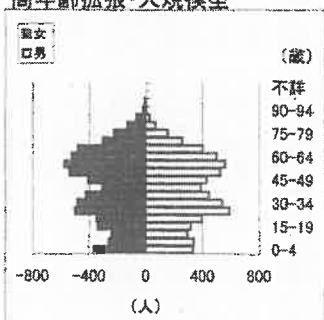
4-a

均衡・大規模型



4-b

高年齢拡張・大規模型



4-c

若年齢優位大規模型

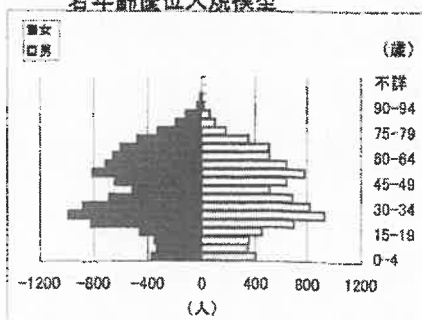


表 1 (本文6頁参照)

◎過小校(児童生徒数300人未満)

(1) 小学校 89校

区 名	学校名	児童数	学級数
北	滝川	211	7
	西天満	105	6
	済美	102	6
	北天満	157	6 (1)
	菅北	266	11 (1)
都島	大阪北	42	4 (1)
	中津	274	11 (1)
	中津南	62	5
	豊崎	114	6 (1)
	内代	268	10 (1)
福島	福島	188	7 (1)
	玉川	292	11 (1)
	野田	243	8 (1)
	海老江東	201	8 (1)
	海老江西	147	6 (1)
此花	上福島	119	6 (1)
	西九条	269	11 (2)
	四寶島	166	6 (1)
	梅香	250	9 (1)
	中大江	225	8 (1)
中央	高津	138	6 (1)
	南	203	7 (1)
	開平	112	6
	西船場	194	6
	九条南	208	7 (2)
西	九条東	235	9 (1)
	九条北	299	12 (1)
	明治	255	9 (2)
	築港	289	11 (1)
	南市岡	141	6 (1)
港	港南	234	8 (1)
	三軒家西	180	6 (1)
	鶴浜	156	6 (1)
	味原	224	8
	桃陽	227	9 (1)
大正	生魂	157	6 (1)
	天王寺	299	11 (2)

過小行政区別一覧表(平成15年5月1日現在)

(注) () は養護学級で外数。大阪北と中津南は複式学級を含む(平成15年5月1日現在)

区 名	学校名	児童数	学級数
浪速	立葉	121	6 (1)
	栄	268	11 (2)
	難波元町	118	6
	大國	168	6 (1)
	恵美	167	6 (1)
西淀川	日東	183	7 (1)
	日本橋	70	6
	敷津	100	6 (1)
	塩草	155	6 (1)
	野里	273	10 (1)
淀川	福	210	7
	川北	170	6 (1)
	出来島	290	11 (1)
	佃南	285	11 (1)
	十三	167	6 (1)
東淀川	西中島	170	6 (1)
	木川南	157	6 (1)
	啓榮	263	9 (2)
	大開西	258	8 (1)
	東小橋	77	6
東成	中道	167	6 (1)
	北中道	221	8 (1)
	今里	218	7 (1)
	深江	240	9
	北園橋	216	9 (1)
生野	御幸森	255	10 (1)
	鶴橋	254	10 (1)
	真桃谷	287	11 (1)
	勝山	233	8 (2)
	林寺	143	6 (1)
旭	田島	257	10 (1)
	生野南	280	11 (1)
	西生野	231	9
	生江	204	7 (1)
	城北	299	12 (2)

(2) 中学校 24校

区 名	学校名	生徒数	学級数
北	豊崎	234	8 (1)
	南	123	5 (1)
	上町	231	7
	築港	247	7 (2)
	難波	232	8 (2)
浪速	日本橋	179	6 (1)
	木津	144	6 (1)
	柴島	284	9 (1)
	中島	133	5
	東陽	277	8 (1)
東成	勝山	275	9 (2)
	田島	269	9 (1)
	鶴橋	222	6 (1)
	新美	269	8 (1)
	横堤	227	7 (1)
鶴見	昭和	213	7 (1)
	矢田	284	9 (3)
	矢田南	118	5 (1)
	矢田西	202	6 (1)
	長吉	289	9 (1)
平野	長吉六反	286	9 (1)
	今宮	211	6 (1)
	鶴見橋	234	7 (1)
	梅南	269	8 (1)
	西成	269	8 (1)

(注)院内分校、郊外校、夜間学級は除く。また、学年分校をもつ学校は、分校分を合算する。

4 大阪市学校適正配置審議会委員名簿

会長	※ 釜 子 照 基	安田女子大学教授（文学部） 大阪大学名誉教授（人間科学部）
会長代理	※ 多 胡 進	大阪市立大学名誉教授（工学部）
委員	楚 井 順 子	弁護士（大阪弁護士会）
〃	※ 清 水 美智子	大阪教育大学名誉教授（教育学部）
〃	※ 笹 川 喜代子	奈良教育大学名誉教授（教育学部）
〃	西 田 文 夫	大阪教育大学名誉教授（教育学部）
〃	三 輪 雅 夫	大阪市立大学名誉教授（工学部）
〃	安 符 賀 彦	大阪市立大学教授（法学研究科）
〃	朝 日 義 樹	読売新聞大阪本社論説委員
〃	朝 日 新 聞 大 阪 本 社 論 説 委 員	朝日新聞大阪本社論説委員
〃	池 田 知 隆	毎日新聞大阪本社論説委員
〃	産 経 新 聞 大 阪 本 社 編 集 局 次 長	産経新聞大阪本社編集局次長
〃	読 井 信 義	大阪市社会福祉協議会会長
〃	堺 登 博 登	旧北区学校適正配置問題協議会 会長職務代理
〃	藤 井 ヒデコ	大阪市地域女性団体協議会副会長
〃	吉 田 楚 治	大阪市地域振興会会長
〃	神 野 喜 規	大阪市PTA協議会会長

〃	志 幸 万里子	大阪市PTA協議会副会長
〃	鶴 崇 豊	大阪市立小学校長会副会長
〃	山 本 修	大阪市立中学校長会副会長
〃	菅 野 綾 子	大阪市立幼稚園会会長
〃	矢 野 久 雄	大阪市立大淀中学校教諭
専門調査員	※ 小 松 茂 実	神戸学院大学人文学部教授

※ ……専門部会委員

5 審議経過について

平成 15 年 7 月 28 日

第 27 回大阪市学校適正配置審議会開催

大阪市教育委員会より「学校規模・配置の適正化に関する基本方針、ならびに適正化のための具体的方策」について諮問を受ける。具体的検討については専門部会において行った。

※専門部会の審議について

	開催日	審議内容
第 17 回	平成 15 年 8 月 29 日	学校の適正規模基準について
第 18 回	平成 15 年 9 月 26 日	・学校の適正規模基準について - 適正な学級数と児童・生徒数について - 最近の調査結果の動向からの検討 ・通学区域のあり方について - 通学区域の弾力的運用の可能性について
第 19 回	平成 15 年 10 月 24 日	・通学区域のあり方について - 小規模校についての課題の所在
第 20 回	平成 15 年 11 月 28 日	小学校における特色ある教育について
第 21 回	平成 16 年 1 月 30 日	・通学区域のあり方について ・特色ある教育について
第 22 回	平成 16 年 2 月 23 日	・中間報告に向けて ・学校適正規模について
第 23 回	平成 16 年 3 月 31 日	・中間報告に向けて ・今後の人口動向の分析
第 24 回	平成 16 年 7 月 9 日	中間報告に向けて
第 25 回	平成 16 年 7 月 30 日	中間報告について
第 26 回	平成 16 年 9 月 10 日	答申について

専門部会の議論の論点

- (1) 学校の適正規模について
- (2) 通学区域の弾力化について
- (3) 小学校の特色ある教育について
- (4) 適正化のための具体的方策について

平成 16 年 8 月 17 日

第 28 回大阪市学校適正配置審議会開催

「学校規模・配置の適正化に関する基本方針、ならびに適正化のための具体的方策」について、大阪市学校適正配置審議会専門部会の検討結果に関する中間報告がなされた。