

香南市学校等の規模適正化等について（答申）

2020年3月31日

香南市学校等の規模適正化等検討委員会

香南市学校等の規模適正化等について（答申）

はじめに

1. 香南市立保幼小中学校の現状	
(1) 保幼小中学校の設置状況	1
(2) 児童生徒数	2
(3) 学校規模	2
(4) 通学の状況	3
2. 学校規模と学校教育への影響	
(1) 小学校	3
(2) 中学校	3
3. 自然災害に対する安全対策	4
4. 適正規模等を考える視点	4
5. 先進地の取り組み	
(1) 宮若市、多久市（適正規模・教育内容の充実の観点）	5
(2) 石巻市、東松島市（学校安全・防災の観点）	6
6. 香南市学校等の規模適正化等に関する検討委員会の 検討結果（答申）	
(1) 規模、配置、通学区域等の基本的な事項に 関すること	6
(2) 規模の適正化に関すること	7
(3) 配置の適正化に関すること	7
(4) 通学区域の適正化及び弾力化に関すること	8
(5) その他教育委員会が必要と認める事項	8
おわりに	

香南市学校等の規模適正化等について

はじめに

香南市は平成18年3月に、近隣の5カ町村が合併し誕生した市である。

全国的に過疎化・少子化が進行する中、香南市においては人口増加をしてきたが、平成27年度からは人口減少に転じている。平成29年9月末現在の住民基本台帳による人口は3万3,557人であり、香南市では平成38年度の人口目標を3万2,900人とし、人口減少に歯止めをかける様々な施策を計画しているが、厳しい状況が見込まれている。

また、これまでの人口増加は野市町に集中しており、山間部や沿岸部、とりわけ南海トラフ巨大地震で強い揺れと津波浸水が予測される地区では著しい人口減少がみられている。現在、すでに小学校2校において複式学級があり、学校配置の教職員の減少に伴う学校現場の負担増や、児童・生徒の集団活動に苦慮している状況がある。今後、新学習指導要領への対応、特に外国語教科化や「主体的で 対話的な 深い学び」を保障できるかが危惧されている。

さらに、現在の小中学校の校区は昭和の大合併時の校区を基本に旧5カ町村時代のままであり、現在の香南市全体で考えると適切な校区とは言い難い状況である。保育所及び幼稚園においても同様のことが言える。

以上の観点から、「将来的な見通しをもって改善する必要がある」ため、学校等の規模適正化等について、本検討委員会へ諮問された。

1. 香南市立保幼小中学校の現状

(1) 保幼小中学校の設置状況

平成29年10月現在、保育所7所、幼稚園4園、小学校8校（統合により平成31年度は7校になる）、中学校4校が設置されている。

旧町別では、赤岡町で保育所1所、小学校1校、中学校1校、吉川町で保育所1所、小学校1校、香我美町で保育所1所、幼稚園1園、小学校2校（統合により平成31年度は1校になる）、中学校1校、野市町で保育所3所、幼稚園2園、小学校3校、中学校1校、夜須町で保育所1所、幼稚園1園、小学校1校、中学校1校が設置されており、合併当時のままである。

(2) 児童生徒数

小学校児童数については、平成18年度1,974人から平成29年度1,762人へと推移し、人数で212人、率で10.7%の減少となっている。

中学校生徒数については、平成18年度827人から平成29年度773人へと推移し、人数で54人、率で6.5%の減少となっている。

児童数・生徒数とも市全体では減少傾向であり、特に野市町・香我美町以外では、240人、率で35%以上の減少となっている。(別紙1)

また、野市町内の学校に在籍している児童生徒が市全体の過半数を占めており、今後もこの傾向は続くものと予測される。

保育所・幼稚園においても市全体では申込者数が利用定員に満たない状況であるが、野市町内の保育所への申込みが多く年齢によっては希望する園に入所できない状況もある。(別紙2)

(3) 学校規模

小学校を標準の学級編制で分類すると、複式学級を編制すべき過小規模校(5学級以下)は2校(内1校は平成31年度統合)、小規模校(6~11学級)は4校、大規模校(19学級以上)は1校となっている。

中学校については、2校が3学級以下の過小規模校に分類され、全ての学年で20人前後となっている。

学校規模	学級数	小学校	中学校
大規模	19~	野市(645)	
適正規模	12~18	佐古(285)	野市(486)
小規模	6~11	夜須(145)、香我美(244) 赤岡(93)、野市東(265)	香我美(173)
過小規模	4 3	岸本(37) H31 統合 吉川(48)	夜須(58)、赤岡(56)

(平成29年10月1日現在)

各学校における学年別男女別児童生徒数は別紙3のとおり。

(4) 通学の状況

各小中学校への通学手段としては、主に徒歩・自転車等を利用して通学しているが学校統合により遠距離通学になった児童生徒についてはスクールバスや市路線バスを利用している。

2. 学校規模と学校教育への影響

(1) 小学校

- ・小規模校では、個別支援や個々の児童の学習状況を把握しやすいといったメリットはある。しかしながら、一定人数を下回る学級になると、学習において児童との関わりの中で多様な意見に触れる面で難しい状況がある。
- ・複式学級では、縦割りの異学年合同の学習や活動によるメリットもあるが、今後小学校での外国語活動や英語科が導入された場合は、現在行っている算数や国語といった教科での複式授業の方法では対応しきれない難しさが予想される。
- ・小規模校では、男女数の極端なアンバランスな状況がある。児童間のトラブル解決が困難な場合において、当該児童を別々の学級にしたいとも、学年1学級ではできない状況がある。
- ・学校行事では、運動会などが、児童数の少なくなった学校では、地域住民の運動会といっしょになったやり方や小中が近接した学校では、小中合同で運動会を行っている学校もある。それぞれ、交流面での良さがあるが、一定人数以上の学校で見られる集団での団結や協力といった場面づくりが難しい。また、互いが切磋琢磨して向上していくといった場面もづくりづらい場合がある。

(2) 中学校

- ・規模の比較的大きな学校では部活動数が多く選択肢も広いが、過小規模の学校では、部活動数も限られ、部員の確保が難しい部も出てきている。香南市では条件を満たせば校区外通学の許可をしており、校区外の学校へ通学する生徒がいる。そのことによって比較的大きな学校へ集まることにもつながっている。
- ・高知市や安芸市は、中学生にとっても通学可能距離であることから、私立や県立の中学校へ進学する生徒も毎年一定人数いる状況は続いている。

3. 自然災害に対する安全対策

大原則として、すべての子どもたちの命を守る視点にたって考える。

本市の保幼小中学校のうち、3保育所、1幼稚園、3小学校、2中学校が南海トラフ巨大地震における津波浸水予測区域に設置されている。市は津波避難対策として津波避難タワー等の整備を進めているが、保育所・幼稚園においては優先的に高台移転を望む声も多くある。

過去の集中豪雨等の被災状況は、昭和47年7月の集中豪雨で烏川が氾濫し野市小学校が1m浸水した記録がある。それ以外では、学校等施設の浸水被害はないが、野市東保育所、野市東幼稚園、野市東小学校、夜須保育所、夜須幼稚園、夜須小学校、夜須中学校では過去の集中豪雨により周辺が冠水している。

また、国土交通省による物部川洪水浸水想定では、吉川みどり保育所と吉川小学校が最大規模降雨（12時間総雨量681mm）による浸水想定区域内に位置し、氾濫流の到達時間2時間で0.3～1.0mの浸水のおそれがある。

【津波浸水予測区域内にある学校等の状況】

学校等名称	最大震度	津波最大浸水深	30cm津波到達時間
夜須保育所	震度6強	6.7m	38分
夜須幼稚園	震度6強	6.4m	39分
夜須小学校	震度6強	6.3m	39分
夜須中学校	震度6強	7.0m	38分
赤岡保育所	震度7	5.0m	37分
赤岡小学校	震度7	2.6m	37分
赤岡中学校	震度7	5.5m	38分
吉川みどり保育所	震度6強	5.9m	32分
吉川小学校	震度6強	6.1m	32分

4. 適正規模等を考える視点

就学前教育及び学校教育は、生涯にわたる学習活動の基盤であり、社会生活に必要な基礎・基本を習得する場として重要である。

教育現場を取り巻く情勢は、少子・高齢化、高度情報化、グローバル化という大きな時代の変化の中にあり、こうした新しい時代に対応した教育の推進が求められている。特に、学力問題をはじめ、いじめや不登校、子どもの安全

確保など、様々な課題や問題が生じており、これらへの迅速で適切な対応が求められている。

香南市では、「子どもに夢 青年に希望 高齢者に生きがい」という考えのもと、各学校においては地域の状況や環境等を勘案しながら、独自の教育目標を掲げ、特色ある学校づくりが行われている。

各学校とも様々な課題を抱えながらも、教職員・保護者・地域の方々が協力し、現状の環境の中で最善の教育が行われるよう努力をされている。そうした現状の教育は高く評価できるものの、より教育効果があがるという視点に立って適正規模等について検討を行った。

5. 先進地の取り組み

学校再編に取り組んでいる先進地の視察研修で学んだ教育効果を高める取組や東日本大震災を教訓とした取組などを参考に検討を行った。

(1) 宮若市、多久市（適正規模・教育内容の充実の観点）

【宮若市の概要】平成18年2月11日に、宮田町と若宮町が合併して発足。福岡市と北九州市の両政令指定都市のほぼ中央に位置し、九州自動車道（若宮インターチェンジ）を利用すると両都心に約40分でアクセスすることができ、福岡・北九州両都市圏の通勤通学圏内である。令和元年9月現在で人口28,017人、13,286世帯で面積は139.99平方メートル。

【多久市の概要】佐賀県の中央に位置し、長崎自動車道の多久インターチェンジをもち、県都佐賀市と唐津市、伊万里市などをつなぐ交通の要衝地となっている令和元年10月現在で人口19,067人、7,850世帯で面積は96.96平方メートル。

- 学校再編にあわせて、市単独予算で学力向上教科指導員、特別支援員、スクールカウンセラー、スクールソーシャルワーカー、コンピューターやプログラミング教育の導入に対応するためのICT支援員などを各校に配置し、教育内容の充実、教育の質の向上を図っている。
- 学校再編の必要性や教育方針をしっかりと保護者や地域の方に説明し理解を得ている。
- 保護者説明会や地区説明会のような大きな説明会から小さな集会まで何回も説明会を実施している。
回数とかやり方は地区によって全然違っており、地区に応じて説明が必要などところは回数を多くした。

- 学校再編は、地域コミュニティの拠点となる学校がなくなるという重大事態であるので、教育委員会だけでなく市長部局と一緒に取り組み、学校再編と跡地・跡施設の利活用も含めた地域づくりをあわせて進めていった。

(2) 石巻市、東松島市（学校安全・防災の観点）

- 被災後、学校施設を整備するにあたっては、第一に子どもたちが安全安心して学ぶことができる教育環境の整備ということを考慮した。
- 事前に行っておけばよかったと考えられる対策や取り組みについて、「学校防災マニュアルの作成」、「全学校等の避難訓練「訪問指導」の実施」、避難訓練モデル校を指定し、全学校等の防災主任がモデル校の優れた実践を時候の訓練に取り入れる取組」などがあり、これらを事前に行っておけばかなり被害が少なくなったのではないかと指摘されている。
- 学校防災マニュアルについては、交通安全とか生活安全とかを含めた総合安全対策ということでマニュアルを作成している。その中の一項目が防災対策である。どういう状況になっても子どもの命を守れるように、不審者への対応とかスクールバスの安全対策等も含めて対応している。
- 被災を受けた直後、学校教育は壊滅的な状況になったので、子どもたちの生活だけでなく、学力への影響は顕著に出て大変な状態だった。また、今年の10月に台風が来た際は、サイレンが鳴り響き、次の週に3分の1くらいの子どもたちが欠席をした。多くの子どもたちがPTSDで思い出して、勉強は手につかないし、テストも白紙で出す人が増えた。

6. 香南市学校等の規模適正化等に関する検討委員会の検討結果（答申）

(1) 規模、配置、通学区域等の基本的な事項に関すること

- 新設する場合は、発生頻度は極めて低いが大変な被害をもたらす最大クラスの津波（L2津波）で想定された浸水予測区域外に設置する。
- 統廃合が必要な場合は上記の原則を重視する。
- 地震や豪雨などの自然災害が発生した場合であっても、施設等の被害を受けず早期に教育が再開できる適地を検討する。
- 地震・津波対策に関しては、未知な事項が多く残されていることから新しい知見が得られた段階で速やかに対応する。
- 学校は地域コミュニティの拠点であることから、「地域とともにある学校づ

くり」の視点やコミュニティ・スクールの考え方を踏まえて保護者や地域住民に十分な説明を行い、理解と協力を得ながら進める必要がある。

- 校舎移転後のまちづくりや賑わいについて、関係部局と十分検討する。
- 小規模校同士の学校を統合して一つの学校を設置する考え方だけではなく、香南市全体の校区等の見直しを含めて検討を行う。
- 統合する場合は可能な限り既存の施設を活用するが、新しい学校を設置するという考えのもと、校名等は新たに作る。
- 通学区域が拡大した校区については、地域の実態に応じて、児童生徒の通学における安全確保や負担軽減のためにスクールバス等を運行する。
- 香南市では、保幼小中・家庭・地域の連携（一貫）教育を推進しているが、津波浸水予測区域の保育所・幼稚園については、避難に時間を要することや、自力での避難が困難なことから優先的に高台移転を検討し、認定こども園化を検討する。

（２）規模の適正化に関すること

教育活動、学校運営上などの観点や将来的な人口動向、立地の特性などに鑑み児童生徒の教育環境をさらに向上させていくために規模の適正化に関しては、以下の基準を確保することが望まれる。

- 学校規模の適正化については、小中学校とも１クラス２０人以上で１学年、２クラス以上となることを目指す。
- ２０２３年度の児童生徒数の推計で見ると、小学校では４から５校、中学校は２校程度となるが、地域的要因等も考慮する。
- 保育所・幼稚園（認定こども園）においては、集団生活が本格化し、特に集団活動が重要となる４歳児・５歳児クラスについては、２０人以上となることを目指す。

（３）配置の適正化に関すること

学校等の配置については、児童生徒、保護者、地域住民など関係者の様々な思いや考えがあるということを踏まえ、地域社会への配慮、将来的な児童生徒数の把握、通学の安全確保等を考慮して検討することが望ましい。本市は南海トラフ巨大地震による津波浸水が予測されており、子どもたちの命を第一にした配置を検討する必要がある。

- 統合する学校は、発生頻度は極めて低いが大規模な被害をもたらす最大クラスの津波（L2 津波）で想定された浸水予測区域外に設置する。
- 地震や豪雨などの自然災害が発生した場合であっても、施設等の被害を受けず早期に教育が再開できる適地を検討する。
- 地震・津波対策に関しては、未知な事項が多く残されていることから新しい知見が得られた段階で速やかに対応する。
- 適正化により校区を変更しても、地域と学校とのつながりを保つとともに、より発展するよう十分な配慮が必要である。
- 校舎移転後のまちづくりや賑わいについて、関係部局と十分検討する。
- 配置の適正化にあたり、今後、適正規模を確保し、全市的な教育水準の向上を考慮した学校配置とする。

(4) 通学区域の適正化及び弾力化に関すること

- 通学区域の基準は、小学校は概ね 4 km 以内、中学校は 6 km 以内、通学時間が概ね 1 時間以内とし、通学路の整備や安全確保には特に配慮する。
- 今後の児童生徒数の推移や宅地化の見込み、住民ニーズ変化等、社会情勢の変化を捉えながら必要に応じて見直す。
- 通学区域が変わった校区は現行の基準にとらわれずに、地形・交通及び南海トラフ巨大地震による津波と学校の関係や児童生徒の負担等を考慮し、弾力的にスクールバスの運行等を検討する。
- 保護者が保育所等へ園児を送り迎えする手段として自家用車によることができない場合を考慮し、通所バスの運行等を検討する。

(5) その他教育委員会が必要と認める事項

- 子どもの命を守るため、津波浸水予測区域に設置されている学校等については、概ね 3 年以内に津波浸水予測区域外への学校再編を進めることが望ましい。
- 規模配置等の適正化は保護者や地域など関係者との十分な協議が必要であることや改修等に伴う財政的な側面を考慮しながら全体的な計画を立てることが先決であり、具体的な年次計画等を早急に策定して進めること。
- 統合する場合は、学習環境や生活環境、教職員との関係が大きく変化するため、児童生徒や保護者、教職員の相互交流や合同行事の開催等、円滑な統合

に向けた取組を進め、児童生徒の精神的な負担軽減を図ること。

- 統合により学校運営、指導体制等への支障が見込まれる場合は、必要な改善対策を講じること。
- 学校等の規模適正化等には一定の期間を要すると思うが、その間、特に地震津波対策について学校防災マニュアル等により安全対策に万全を期すること。
- きめ細かい学校防災マニュアル等を作成し、どういう状況になっても子どもの命を守れるようにシステム化する必要がある。また、防災教育や防災訓練などソフト面の取組を充実させ、命を守る行動が適切にとれるよう、意識をより高めていく取組を進めること。
- 学校等の規模適正化等を進めるにあたっての手順や手法及び時期等については、施設整備をはじめ、まちづくり戦略の一環として魅力ある学校づくりを進める必要があることから、総合教育会議等において教育委員会と首長との緊密な連携の下で進めること。

おわりに

本検討委員会は、平成29年10月に「今後における市立保育所、幼稚園、小学校及び中学校の適正規模及び適正配置のあり方」について諮問を受け、令和2年2月に至るまで計15回にわたり審議を行いました。審議にあたっては、児童生徒数が減少しつつある現在の香南市の状況及び将来展望を踏まえ、次代を担う子どもたちへの教育効果を高めることと今後の発生が懸念される南海トラフ巨大地震による津波から子どもたちの命を守ることに重点を置いて議論を重ねてきました。また、行政視察を行い、先進的に取り組んでいる自治体の課題などの実情を参考にして更に検討を深めました。行政視察を受け入れてくださった宮若市、多久市、石巻市、東松島市の教育委員会並びに学校関係者の皆様には、公務ご多忙にもかかわらず、懇切丁寧にご対応していただき深く感謝申し上げます。

学校は、知識や技術を身に付けるだけでなく、子どもたちが集団で学習や生活をする中で、たくましさ、やさしさを育んだり、競い合い、励まし合いなど、さまざまな体験を通じて豊かな人間関係を築いたり、社会に出て行くための素養を培っていくものであります。

香南市では、野市町に人口が集中し、沿岸部は人口減少が著しく二極化が進んでいます。児童生徒数の減少は、その集団活動という大切な環境を損なうおそれがあり、十分な教育効果が得られるような教育環境の整備を目指して学校規模の適正化は避けて通ることができない課題となっています。

一方で、学校は地域コミュニティや防災、文化、スポーツ等の拠点としての機能を有し、各々の学校が伝統や文化を地域住民とともに育んできた歴史を有しています。そのため、学校等の規模適正化の実現にあたっては、子どもたちの教育の場としての学校をより良いものとしていくことを最優先の目的としながらも、地域の歴史的な経過を尊重しつつ、地域と学校の関わりや地域コミュニティの形成にも配慮しなければならず、規模適正化の議論の結果が地域コミュニティの崩壊や分断をもたらし、それにより地域の活気や教育力を失うようなことは、決してあってはなりません。

教育委員会におかれては、この答申内容を踏まえ、市民や議会の合意形成が得られるような再編計画を作成し、出来るだけ速やかに、未来の子どもたちにとって素晴らしい教育環境をつくっていただくことを期待します。