

学校運営のあり方について

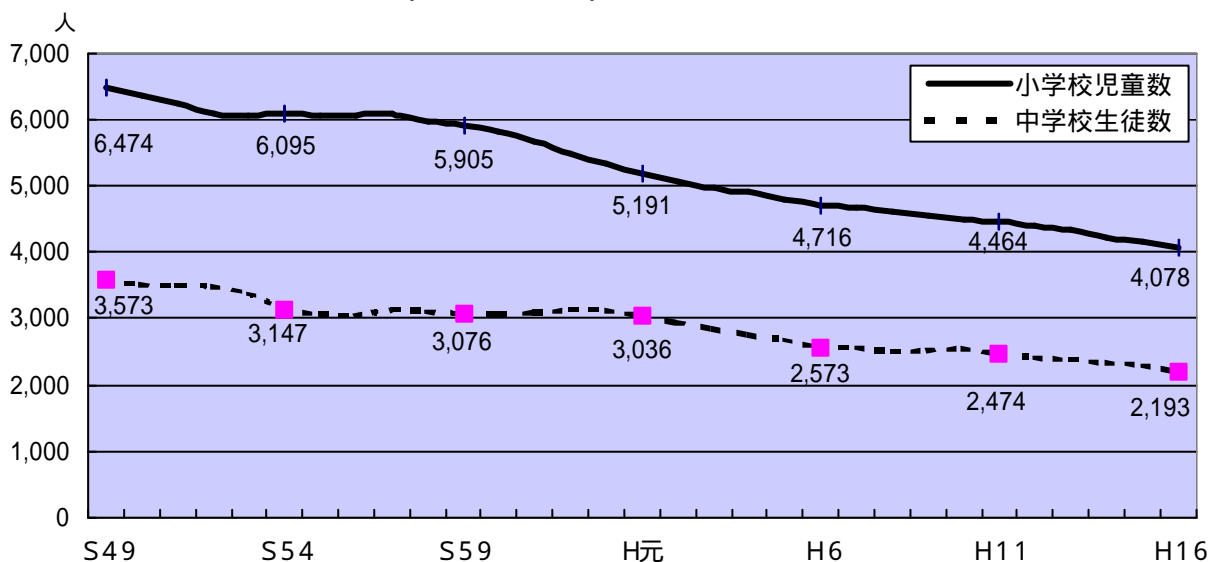
1 はじめに

この下伊那地域は、地域によって差異は認められるが、少子化に伴う児童生徒の減少や財政状況の変化等により学校運営に関して様々な課題を抱えている。

本年5月末の下伊那地域振興戦略会議の発足以来、わがチームにおいては、町村が厳しい行財政運営を余儀なくされる中での将来の学校運営のあり方について検討を進めてきたところである。

教育行政に係る課題は広範・多岐にわたるため、町村教育委員会事務局職員を中心メンバーとする本チームにおいてそれらの解決策を検討するにあたり、将来に向けての教育行政の方向性を中心に検討を行った。

小中学校の児童生徒数の推移(下伊那郡町村)



(H15 以前は学校基本調査、H16 は飯田教育事務所調査より 詳細は資料1を参照)

2 学校運営に関する主な問題点・課題

チーム会議において出された下伊那地域における学校運営に関する主な問題点・課題は次のとおりである。

複式学級	学級編成	学校・学級の小規模化	学校施設・設備・備品
学校給食	先生方と地域の関わり	その他	

詳細は「学校運営に関する問題点・課題の整理表(概要版)」を参照

3 学校運営のあり方についての提案

(1) 小規模校における効率的な学校運営のための方策

下伊那地域の小中学校においては、児童生徒の減少に伴い、学校・学級の小規模化（資料2を参照）が進行するとともに、複式学級が増加傾向にある。

多学年の児童生徒により編成される複式学級は、教育上大きな問題を抱えているとともに、学校運営に最低限必要な教職員の配置がままならず、県費負担教職員とは別に町村費により教職員を配置し対応している状況が見受けられるが、小規模町村におけるその対応に係る予算の確保は非常に厳しいのが現状である。

このような状況から、小規模校における効率的な学校運営のための方策について、次の事項を提案する。

下伊那郡町村関係

（教職員の学校間兼務配置の推進）

- ・ 町村内の学校間や近隣市町村の学校間など小中学校における教職員の学校間兼務配置を推進し、学校の枠を超えて小規模校の学校運営を支援する体制を強化する。

（免許教科外担任の活用）

- ・ 免許教科外担任（特定の教科の免許状を有する教員がいない場合に当該免許状を有しないが当該免許状を有する教員に相当する知識経験等を有する教員に授業を担当させる制度）の活用により、限られた教員数で教科指導等を行うことが出来る体制を整備する。

長野県関係

（複数免許状を有する教員等の優先的配置）

- ・ 複数の教員免許状を有する教員や免許教科外担任の適用に対応出来る教員を小規模校に優先的に配置するとともに、そのような人材の養成を図り、少ない教員数でも柔軟に教科指導等を行うことが出来る体制を整備する。

（教職員の配当基準の見直し等）

- ・ 教職員の配当基準、複式学級の編成基準及びそれらの運用について、小規模校の学校運営の実態等を考慮した見直しを行い、小規模校における学校教育の質の低下を招くことのないような体制を整備する。
- ・ 国に対し、教育の機会均等の趣旨及び義務教育水準の確保の観点に鑑み、この下伊那地域のような山間地を多く抱える過疎町村における小規模校の教職員配置のあり方について、義務教育費国庫負担制度を含め、早期に検討するよう要請する。

(2) 児童生徒の確保策の充実・強化

前述のとおり、下伊那地域の小中学校においては、児童生徒の減少が著しい状況にある。

山村留学など複式学級解消・回避のための児童生徒の確保策については、それぞれの町村において様々な取組みが行われているところであるが、なかなか効果が上がらない状況にある。

このような児童生徒の確保策については、それぞれの町村で努力することはもちろんであるが、広域的に取り組んだ方がより効果的であると考えられる。

このような状況から、児童生徒の確保策の広域的な運営について、次の事項を提案する。

長野県関係

(山村留学に係るPR・相談窓口の設置)

- ・ 県内で行われている小中学校への山村留学について、県内・県外を問わず、広くPRを行ったり、募集の問い合わせや相談に対応出来るような窓口を設置し、利用者の利便性を高めるとともに、ニーズに対応した山村留学を提供出来る体制を整備する。

(山村留学に係るホームページの充実)

- ・ 県が提供している山村留学に係るホームページについて、実施主体ごとの活動内容の特色などが分かるよう掲載内容のより一層の充実を図り、利用者が必要としている県内の山村留学に係る情報を容易に入手出来るようにする。

(3) 近隣市町村の学校間における交流の推進

小規模校においては、保育所から中学校までの間、人間関係が固定化するなど限られた環境の中で学校生活を送ることから、児童生徒によっては競争意識、自主性・主体性などに欠けるのではないかとの意見や、高校等大規模な学校へ進学した場合にその環境の変化に大きなギャップを感じる子供が増加しているという意見などがある。

また、学校・学級の小規模化に伴い、学校行事、部活動等の運営に支障をきたしている状況も見受けられる。

このような状況から、近隣市町村の学校間における交流について、次の事項を提案する。

下伊那郡町村関係

(近隣市町村等による学校行事、部活動等の合同実施)

- ・ 近隣市町村や地域を単位として、学校行事や部活動等を合同で実施することにより、より一層の近隣市町村の学校間における交流を推進し、それらの教育活動の活性化を図るとともに、児童生徒の豊かな心の成長に資する。

(4) 学校給食業務の運営の効率化

下伊那地域における小中学校の学校給食業務の運営は、小規模校が多いことなどから、多くの町村でその行政区域の学校を供給対象とした共同調理場方式の導入が図られている。

しかしながら、小規模町村においては、児童生徒の減少の影響もあり、共同調理場等の学校給食施設で扱う給食数が非常に少なく、学校給食業務の運営が非効率となっている状況が見受けられる。

このような状況から、学校給食業務の運営について、次の事項を提案する。

下伊那郡町村関係

(学校給食業務の運営のより一層の効率化)

- ・ 地域や学校の実情等に応じ、近隣市町村による共同調理場の設置・運営や調理、運搬等の業務の外部委託など、より一層の学校給食業務の運営の効率化について検討する。なお、これにより学校給食の質の低下を招くことのないよう配慮する必要がある。

(5) 地域との連携・協力による学校運営の仕組みの構築

学校は地域社会を基盤として存在するものであり、充実した学校教育の実現には、学校・家庭・地域社会の連携・協力は不可欠である。

しかし、これまでの学校は、その運営の状況が保護者や地域住民等に分かりにくく、また閉鎖性、硬直性、画一性の弊害等により、保護者や地域住民の学校教育に対するニーズに的確・迅速に答えていないのではないかと意見もある。

これからの学校教育は、基礎的・基本的な知識・技能を身に付けるとともに、自ら学び、自ら考える力や豊かな人間性を育むことなどが求められている。

それらの対応策として、学校だけでなく地域の力を学校運営に生かすことにより、より良い学校教育の実現が期待されているが、現状では学校と地域の連携が不足しており、その本来の機能が十分に発揮されているとは言えない状況も見受けられる。

このような状況から、学校と保護者・地域住民が力を合わせて学校の運営に取り組むことが出来るよう、地域との連携・協力による学校運営の仕組みづくりについて、次の事項を提案する。

下伊那郡町村及び長野県関係

(保護者・地域住民の参画による学校運営に関する協議組織の設置)

- ・ 地域の特色や学校の実態、保護者や地域住民の意向を踏まえ、新たに「保護者

・地域住民の参画による学校運営に関する協議組織」を設置し、学校運営に保護者や地域住民の意見等を反映させるとともに、地域ならではの創意や工夫を生かした特色ある学校づくりを推進する。なお、本年9月に導入された地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づく学校運営協議会制度を活用することも考えられる。

(開かれた学校づくりの推進)

- ・教職員の地域行事・活動等への参加を促進するとともに、保護者や地域住民に対し授業参観や学校行事等を通じて学校の教育活動の状況を積極的に情報提供するなど「開かれた学校づくり」を推進し、学校と地域の相互理解をより一層深め、学校運営に係る連携・協力を行うことが出来る関係を構築する。

(学校運営への地域活力の導入・活用)

- ・優れた知識や技術等を有する地域住民等を、非常勤講師や学校ボランティア等として教育活動(教科指導、特別活動、部活動等)その他の学校運営に積極的に参画させ、学校運営への地域活力の導入・活用を推進する。

(6) 教育振興に係る協議会の設置

近年における社会の急激な変化や子どもを取り巻く環境の変化は、教育のあり方に大きな影響を与えている。また、この下伊那地域においては、児童生徒の減少や厳しい財政状況等により、学校運営のあり方等に関して様々な課題が山積しており、より良い教育の実現に向けて、早期に抜本的・構造的な改革を遂げることが求められている。

その改革を推進するにあたっては、これまでのような行政からの一方的な施策の展開を行うのではなく、住民を含めた社会全体で議論・検討を深めながら進めていくことが重要である。

このような状況から、この地域の今後の教育振興について、次の事項を提案する。

下伊那郡町村関係

(飯田下伊那地域の教育振興に係る協議会の設置)

- ・飯田下伊那地域の今後の教育振興について、行政と住民が一体となって、総合的に検討する協議会を早期に設置する。
- ・この協議会は、首長、学識経験者、地域住民、保護者、教育関係者等をメンバーとし、聖域を設けず、中長期的な視点に立ち、時代や社会の進展に対応した学校運営のあり方を含め様々な課題解決の実現に向けて協議する。

4 その他の検討経過の報告

学校の統合について

下伊那地域においては、児童生徒の減少により、小中学校の学校・学級の小規模化が進行している。小規模校においては個別指導が充実しているなどすばらしい面も多数あるが、児童生徒によっては競争意識、自主性・主体性に欠けるなどの意見や、児童生徒が少ないことから、複式による学級編成を余儀なくされたり、学校行事、部活動等に支障をきたしているという状況がある。また、昨今の町村の厳しい財政状況により学校運営に係る予算の確保もままならない状況にある。

このような状況から、行政区域を越えた学校の統合（共同運営を含む。以下同じ。）について、一部の地域で喫緊の課題となっている小規模町村における中学校の共同運営を中心に検討を行ったが、学校の統合そのものに対する様々な意見が出され、方向性を含め結論を得るに至らなかった。ここではその検討経過について報告するものとする。

（１）内容整理

次のとおり、学校の統合に係るメリット・デメリットの整理を行った。

（メリット）

- ・ 競争意識、自主性・主体性等を育むなど児童生徒の豊かな心の育成が促進される。
- ・ 授業、学校行事、部活動等が充実し、学校内に活気がでる。
- ・ 複式学級が解消出来る。
- ・ 学校運営に係る経費の節減が図られ、必要な予算の重点配分が可能になる。

（デメリット）

- ・ 小規模校ならではのメリット（個別指導、充実したふるさと教育）が減退する。
- ・ 遠距離通学による精神的・体力的・経済的負担が増加するとともに、放課後の諸活動が制約される。
- ・ 地域と交流する機会が減少し、児童生徒が地域に無関心になるとともに、地域も学校に無関心になってしまう。
- ・ 地域の中心的存在の学校がなくなると、学校行事等への地域住民の積極的な参加意識が低下し、「おらの学校」の意識が喪失するとともに、地域で子供を育てるという意識が低下する。
- ・ 地域にとって学校が心のより所となっている現状から、学校がなくなることにより当該地域の活力の低下が懸念される。

（２）議論の内容

上記のような内容の整理を行ったうえで、学校の統合について、賛成・反対の双方の立場での議論がなされた。

(賛成の立場の意見)

- ・ 町村によっては、近い将来、この危機的な財政状況の下では現行体制での学校運営を行っていくことが出来なくなるという問題が現実として起こってくるものであり、既に西南部の一部の地域では喫緊の課題となっている。
- ・ 小規模町村においては、この厳しい財政状況を考慮し、遠距離通学となった場合の児童生徒の通学手段について方策を講じたうえで、将来の方向性として学校統合を視野に入れて学校のあり方について検討すべきである。
- ・ 児童生徒の教育的な面もあるが、複式学級などによる町村費教員の配置や学校維持管理に係る経費の面からも学校統合について前向きに検討すべきである。

(反対の立場の意見)

- ・ 地域から学校がなくなるとその地域の活気がなくなり、その結果、村全体の活気がなくなることになってしまう。子供の教育環境も大変重要であるが同様に村の活力低下も大問題であり、どちらが重要かを一概に比べることは出来ない。
- ・ 統合した場合、学校がなくなった地域は過疎化に拍車がかかる。小中学校がない、ましてや高校もないという地域では子を持つ親がずっとその地域に住み続けたいと思えなくなってしまふ。学校がなくなることは人口流出に直結する。町村の基本的な住民サービスとしての学校がない地域は生活していくのに大きな魅力を欠くことになる。
- ・ 学校の統合によるメリットよりも学校の統合により失うものの方が大きい。学校の統合ではなく、統合によってもたらされるメリットを他の方法で実現出来れば良いと考えることは出来ないか。

(3) 検討結果

以上のように、学校の統合については賛成・反対の双方の立場での議論がなされたが、方向性を含め結論を得るに至らなかった。上記のとおり、地域にとって学校が心のより所となっている現状や学校がなくなった地域の活力低下のことを考慮すると、この課題についてこれ以上の議論が出来なかったというのがチームでの検討の実情である。

今後、いろいろな枠組みでこの課題について検討がなされることと思うが、地域の個々の実情やこのチームで議論された課題等を十分に踏まえて、地域の皆さんとともに議論されることを期待したい。

学校運営に関する問題点・課題の整理表（概要版）

複式学級
<ul style="list-style-type: none"> ・ 複式学級は、教育上の問題とともに、学校運営に必要な教員数を確保できず、町村費で教員を配置する必要が生じ多大な経費がかかる。
学級編成
<p>複式学級の編成 （上記の複式学級の内容と同じ。 複式学級の編成基準そのものの問題）</p> <p>通常の学級編成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学級編成基準による学級編成は、児童生徒数の変動により学級数が変わり、それにより学校運営に大きな影響が生じる。
学校・学級の小規模化
<p>児童生徒の精神面</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ クラス替えが出来ず人間関係が固定化し、切磋琢磨した人格の磨き上げが不足しがち。また、いじめ等の問題への対応が困難である。 ・ 同年の友達から様々な刺激を受けることが出来ない。 ・ 対人関係の幅が広がらない（多くの人とのふれあい、関わり合いが少なく、人付き合いの場が狭い。） ・ 児童生徒の競争意識、協働意識が育ちにくい。 ・ 多面的な考えや意見を述べ合い練り上げ深めていく学習が困難である。 ・ 教職員が過干渉になりやすい。また、教職員への依存度が強くなりやすく、主体性や自主性、社会性が育ちにくい。 ・ 高校等大規模な学校へ進学した場合、その環境にギャップを感じる子供が増加している。 <p>学校における各種活動等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校行事の規模が小さく、運営に制約が加わる。部活動においても、指導に当たる教職員数の不足等により部活動の種類が少ない。 ・ 人数の少ない学校では、クラスマッチ、運動会、部活動等で支障が出ている。 ・ 学校内に活気がない。 <p>小規模校における学校運営</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 修学旅行や社会見学、登山の実施について、少人数で実施すると経費の面で不合理である。 ・ 町村費職員（給食調理員、用務員）の配置が非効率的である。
学校施設・設備・備品
<p>校舎改築・耐震補強工事等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 校舎改築・耐震補強工事等には多額の経費がかかるが、交付税の削減等から、県の補助金が受けられなかったり、町村としての予算措置が思うように出来ない状況がある。 ・ 国庫負担の対象面積・単価が実態とかけ離れているため、町村の経費の負担が大きくなっている。

教員住宅の廃止

- ・ 住宅事情も改善されてきていることから、特別に住宅事情の悪い町村を除き、町村の教員住宅の廃止について検討が必要である。

その他

- ・ 建物の維持管理経費に係る負担が増している。
- ・ 教育活動上必要な施設・設備・備品が不足しているが、その整備には多大な経費がかかる。
- ・ 休校学校の跡利用がなかなか決まらず、維持管理が大変である。

学校給食

- ・ 特に小規模校において学校給食関係業務が給食数が少ないことから非効率である。

先生方と地域の関わり

先生方の地域参加の促進

- ・ 先生方に地域のことに参加してもらいたいという声がある。学校で授業を教えるだけでなく、地域の活動に参加し、地域の方々に学校を知ってもらってお互いに理解を深めることが必要と思われる。

その他

学校開放

- ・ 学校開放を進めたいが、なかなかうまく進めることが出来ていない状況。住民の積極的参加が十分でない。

特色ある学校づくり

- ・ 「地域を知り、地域に愛着と誇りの持てる学校づくり」を願って、総合的な学習でこれに関わる学習を展開してもらっているが「特色」という場合、このような方向で良いのかどうか課題である。

町村教育委員会と学校との関係

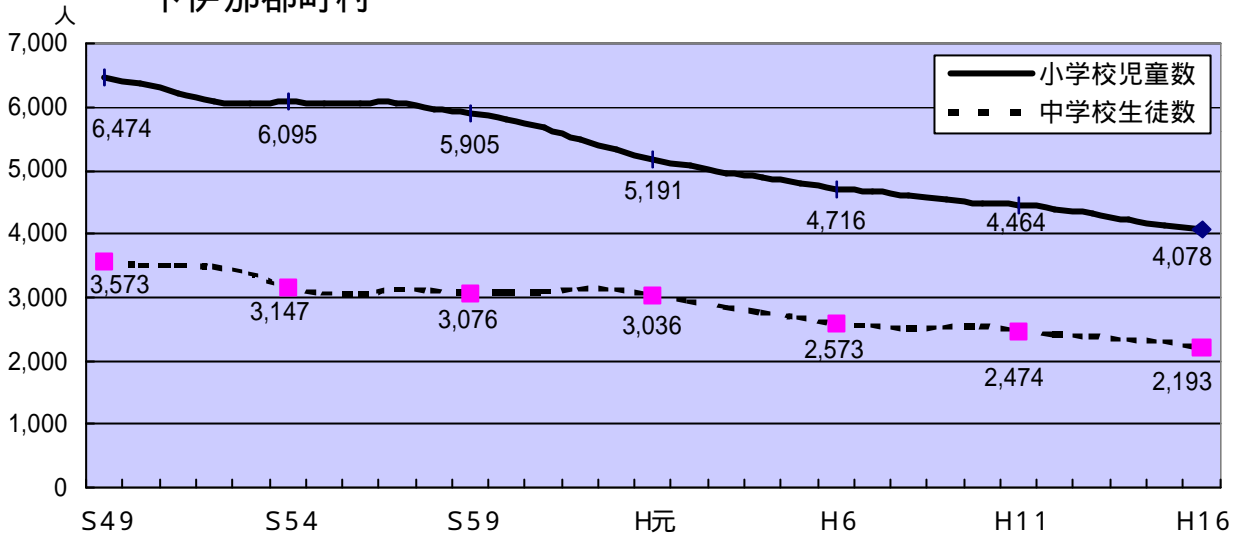
- ・ 学校運営に対する町村教育委員会の考え方と学校の考え方に違いがあり、町村教育委員会の教育方針に基づくことがうまく出来ない場合がある。

各種調査

- ・ 文部科学省等からの調査ものが多すぎて本来の業務に支障が出ている。

小中学校の児童生徒数の推移

下伊那郡町村

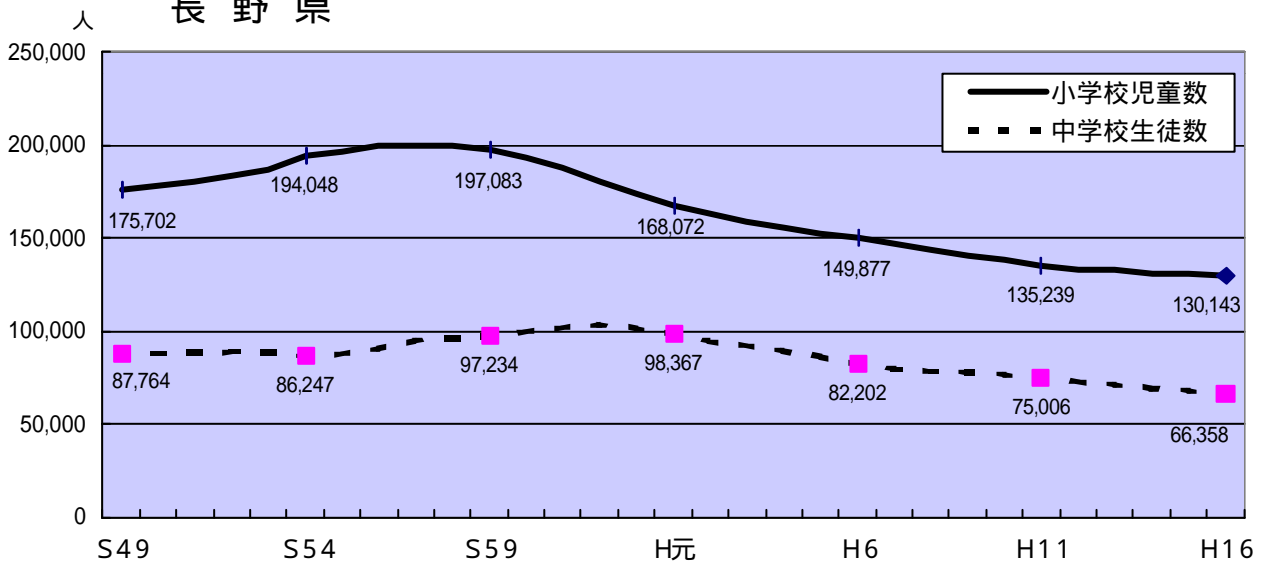


(単位:人)

	S49 (30年前)	S54 (25年前)	S59 (20年前)	H元 (15年前)	H6 (10年前)	H11 (5年前)	H16 (16.5.1現在)
小学校	6,474	6,095	5,905	5,191	4,716	4,464	4,078
指数	100.0	94.1	91.2	80.2	72.8	69.0	63.0
中学校	3,573	3,147	3,076	3,036	2,573	2,474	2,193
指数	100.0	88.1	86.1	85.0	72.0	69.2	61.4

(注) 1 H15以前は学校基本調査、H16は飯田教育事務所調査に基づき算出
 2 下伊那郡町村の数値には、旧上郷町及び旧鼎町分は含んでいない。

長野県



(単位:人)

	S49 (30年前)	S54 (25年前)	S59 (20年前)	H元 (15年前)	H6 (10年前)	H11 (5年前)	H16 (16.5.1現在)
小学校	175,702	194,048	197,083	168,072	149,877	135,239	130,143
指数	100.0	110.4	112.2	95.7	85.3	77.0	74.1
中学校	87,764	86,247	97,234	98,367	82,202	75,006	66,358
指数	100.0	98.3	110.8	112.1	93.7	85.5	75.6

(注) 学校基本調査に基づき算出

