

In April 2022, Osaka City University and Osaka Prefecture University merge to Osaka Metropolitan University

| | |
|--------------------|---|
| Title | (第3章)学校の統廃合問題と地域づくり |
| Author | 武者 一弘 |
| Citation | URP「先端的都市研究」シリーズ. 11巻, p.29-36. |
| Published | 2017-03-25 |
| ISBN | 978-4-904010-26-6 |
| Type | Book Part |
| Textversion | Publisher |
| Publisher | 大阪市立大学都市研究プラザ |
| Description | 地方都市におけるインクルーシブな地域 づくり / (第I部)理論・政策分析編 |
| DOI | |

Placed on: Osaka City University

Osaka Metropolitan University

第3章

学校の統廃合問題と地域づくり

武者 一弘

はじめに

天龍村は長野県の最南端の山間地に位置し、約60年前に平岡村と神原村が合併して成立した。神原村の名が消え向方(むかがた)地区から村役場がなくなった後は、向方小学校が一層、旧神原村のシンボルとも、住民の精神的支柱ともなった。二村合併時の児童数は約200人、この他分校に約100人であった。その向方小学校も、1998年に平岡小学校に吸収される形で廃校となった。2007年には、向方学区に新一年生の児童が3人いたが専校などがあり、結局、天龍小学校(1998年開校)へ通う一年生は0人となった。現在の向方地区は高齢化率60%超である。なお天龍村域の人口は、1950年に8337人(過去最多)、1956年の天龍村発足時に6452人、2017年1月に1388人となっている。

ところで、2016年の中央教育審議会答申「新しい時代の教育や地方創生の実現に向けた学校と地域の連携・協働の在り方と今後の推進方策について」は、「地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支えていく活動を『地域学校協働活動』と呼び、今後この活動を積極的に推進することが打ち出されている。一方で、90年代終盤以降の日本では、地域の教育の基盤といえる学校が消滅していく動きが顕著になっている。旧神原村と向方小学校がたどった歴史をみると、「地域と学校が連携・協働して、地域全体で未来を担う子供たちの成長を支える」などということは、机上の議論との感を禁じ得ない。学校と地域との関係が、子どもと住民の存続・未来と重ねてリアルに厳しく問われなければならない。本稿では、学校統廃合問題を切り口に、地域とともにある学校づくりの模索とその萌芽について追究する。

本稿では三点について論ずる。第一点は、1947年4月に発足した新製の小学校・中学校を対象とする統廃合政策の歴史である。第二点は、小学校と中学校の統廃合の経験から確認されてきた課題と、90年代末以降のこの課題への対応である。第三点は、小学校と中学校の統廃

合問題の現在である。なお本稿で取り上げる学校は、ことわりのない限り、市町村立の小学校と中学校である。

1 1947年以降の学校統廃合政策の歴史

1947年の新制学校発足後の、学校統廃合政策の歴史は3つに時期区分できる。

■第Ⅰ期＝1950年代から70年代初め

この期間は、学校統廃合政策が積極的に推進された。学校統廃合の推進理由として、学校経費の合理化や教育水準の向上、さらに市町村合併の促進が挙げられた（文部省通知「公立小・中学校の統合方策について」1956年11月。文部省「学校統廃実施の手びき」1957年7月、「新市町村建設促進法」1956年など）。学校統廃合を推進する目安として、「おおむね12学級ないし18学級」をもつ学校が示されたが（前出「公立小・中学校の統合方策について」）、これはそのまま制度上の市町村立の小学校と中学校の標準規模とされた（「学校教育法施行規則」1958年。「義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令」1958年）。

校舎の新築や増築にあたり、学校統廃合に向けて財政誘導をはかる内容の法制度がつくられ、財政力の弱い市町村では学校統廃合が強力に進められた。1958年成立の「義務教育諸学校施設費国庫負担法」では、公立小学校及び中学校の統合後校舎の新築又は増築に要する費用は1/2の国負担、統廃合を伴わない通常の校舎の新築又は増築の場合は1/3の国負担とされた。1956～62年度の間でみると、子ども人口の増加期であったにもかかわらず、市町村立の小学校と中学校の新設校は596校であるのに対して、同閉校は1511校であった。さらに1970年には「過疎地対策緊急法」が制定され、過疎地域の小学校や中学校の統廃合を伴う校舎の新・増築の場合には、国庫負担率が2/3とされた。

■第Ⅱ期 1970年代から90年代

この時期、小規模校の存続を容認する政策がとられた。この背景には、行政主導の強引な学校統廃合の推進によって、子どもを巻き込んで激しく対立し、地域コミュニティが崩壊する事態が、各地で続発したことがあった。

例えば、長野県の旧神坂村では1950年代に、市町村合併と小学校の存廃をめぐる村を二分する激しい争いとなった。岐阜県への越県合併派の「神坂小学校」（村立小学校。合併後の

学校統廃合が検討されていた)と長野県への残留派の「神坂小学校」(住民有志による自主開校)の二校が存在する事態となり、親や住民は子どもを自らが支持する小学校に通わせた。住民間の不信と対立の深まりから、1958年に旧神坂村は二つに分裂した。一方は岐阜県中津川市と他方は長野県山口村と合併し、このとき神坂小学校も、正式に二つに分かれた。

文部省はついに政策転換を決断し、1973年9月に通知「公立小・中学校の統合について」を出した。同通知は、「学校統合による、地域住民等との間の紛争の発生や通学上著しい困難の発生を回避すること」、「統廃合後の学校について、運営上の問題や児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などを慎重に比較考慮すること」、「小規模学校には、教職員と児童・生徒との人間的ふれあいや個別指導の面での教育上の利点もあるので、総合的に判断した場合、そのまま存置し充実する方が好ましい場合もあること」などを指摘した。

■第三期 1990年代末から現在

この時期には再び、学校統廃合の推進政策がとられた。この背景には、第二次ベビーブーム世代(1971-74年生まれ)が小学校と中学校を卒業し、児童・生徒数が激減したことがあるとされる。文科省の学校基本調査によれば、小学生数は第三期のピークの1981年度には1192万人だったが、2016年度には638万人である。中学生数は第三期のピークの1986年度には610万人だったが、2016年度には335万人である。しかし、第I期の小学校や中学校と比較すると、むしろ小規模学校は激減している。1956年度に標準規模未満(11学級以下)の学校の割合は、全小学校の67%、全中学校の75%、学校統廃合の手引きが問題大としていた5学級以下の学校の割合は、全小学校の32%、全中学校の31%であった。一方で、2013年度に標準規模未満の学校の割合は、全小学校の46%、全中学校の51%、5学級以下の学校の割合は、全小学校の11%、全中学校の20%である。一校あたりの児童・生徒数の少なさは、第I期ほどには切実な問題とは言えないだろう。

第三期には第I期と同様に、学校統廃合だけでなく市町村合併が政策的に促進された。「市町村の合併の特例に関する法律」(1995年)が、市町村合併を強く誘導した。ピークは2005年~06年度であり、市町村数は約3200から約1700まで減少した。同法に基づいて市町村合併を行なうことは、市町村財政の再建にとってまたとないチャンスであると受け止められた。それは市町村の多くは多額の「借金」(地方債の残高)を抱えていたが、合併により一般に「借金」の財政比率が低下することに加えて、合併した市町村には「合併特例債」(当初は合併後

十年間だったが後に十五年に延長。事業費の95%に充当でき、元利償還の70%が国負担)という、破格的好条件の起債が認められたためである。

加えて第Ⅲ期と第Ⅰ期の共通点は、中央政府が教育水準の向上・学校経費の削減を学校統廃合の推進政策の理由としていることである。まず財務省が強く唱えた(財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」2007年11月。同「平成21年度予算の編成等に関する建議」2008年11月。同「平成27年度予算の編成等に関する建議」2014年12月など)。このとき、いじめへの対応のためのクラス替えや習熟度別学級の編成などが可能な学級数をおくことも指摘されたが、これは第Ⅰ期や第Ⅱ期にはみられなかったものである。財務省の動きをうけ、内閣府もこれに同調する姿勢が次第に鮮明となってきた(「経済財政運営と改革の基本方針2014」閣議決定2014年6月。「教育再生実行会議 第五次提言」2014年7月。「まち・ひと・しごと創生総合戦略」2014年12月。「経済財政運営と改革の基本方針2015」閣議決定2015年6月)。

ここにおいて文科省もまた、学校統廃合の推進政策を再びとるようになった。2015年1月に、文科省が出した「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」は、このことを端的に示すものであった。この手引きの特徴は三点ある。一点目は、学校統廃合をしやすくしたことである。通学時間が「おおむね1時間以内」との基準を追加し、通学にバスや電車等を用いることで、かなり遠方からの通学を可能とした。第二点目は、教育規模を国家・社会の形成者の養成という観点で捉えていることである。このことは、市町村や地域の住民が学校統廃合に反対するのを難しくしている。第三点目は、子どもを客体に位置づけていることである。子どもを軸に据えた学校統廃合の検討といいながら、その実は具体的に主体として存在する子どもではなく、ものを言わぬ子どもやおとなが都合よく推量した子どもである。全国の市町村教育委員会は現在、この手引きを手がかりに学校統廃合を具体的に検討している。

2 学校統廃合後に子どもと住民に生じている問題

統廃合後の学校では、子どもと住民にさまざまな難題が表面化してきている。

■子どもについて

子どもについては、遠距離通学や長時間通学による心身の疲れ、スクールバスの運行時刻による活動の制約、登下校時の安全確保(対人、対自然、対獣)など個々の子どもの心身の状態

が案じられている。一方で、児童会・生徒会や文化祭などでの子どもの「出番」が減少し、自主性・自立性が従来に比べて十分に育っていないのではないかと懸念されている。子どもの居住する地域から「隔絶」（通学路の自然・生き物、親・祖父母・住民の田畑や店などでの仕事や日常の営み等から「隔離」）してしまい、居住地の暮らしと学校での学びや学校の所在地の生活がつながらず、子どもが自らの未来を切り拓く力を培うことができないのではないかと、学校現場からの指摘もある。

■住民について

住民については、学校が距離的にも心理的にも遠くなってしまふことで、子どもに接する機会が大幅に減少し住民、特にお年寄りの「生きがい」が失われてしまうこと、地域のシンボルと住民のアイデンティティの核の喪失感（地域に住む人々の原体験・原風景、この地での生活を支える最後の精神的な支柱の喪失感）、学校という人材の宝庫と文化交流センターが地域から消えて、青年と壮年の活力と文化の発信・受信の停滞感（地域で一番の青年と壮年の宝庫と各地から文化を運び入れ各地へ文化を発信する場の喪失感）、地域に主体的に生きるとともに地域の未来を切り拓く当事者意識と手ごたえをなくすこと（「我がこと」意識と自治力を育てる場の喪失感）、などの諸問題が指摘されている。

既に地域に働く場がなく、病院も商店も閉まる中で、住民は地域と自身の未来展望が開けず、文明社会からの孤立感や棄民感さえも感じている。廃校は、離村・離集落の最後の歯止めが外れるかのごとくである。それでもその地になお残る者は、閉塞感の全面的なリセットと既成のルール打破に駆られがちである。それは漠とした思いでもあり、すがるような最後の一念でもある。

3 今日地域の学校の存続に向けた対応

第Ⅰ期では、今ある学校をそのまま残すのか、それとも廃校にするのか、しばしば二者択一で争われた。第Ⅲ期では同様の争いもあるにはあるものの、従来とは違った形と論理で地域に学校を残そうとする特徴的な動きが三つある。いずれも、地域との結びつきを強く意識した取り組みとすることができる。

■小中一貫校（義務教育学校）の設置

小中一貫校は、小学校と中学校を一体的に運営する学校である。2015年の学校教育法の改正により、義務教育学校という学校種が追加されたが、これも小中一貫校である。小中一貫校の設置は、地域に小学校と中学校の機能を残すという面と同時に、小学校と中学校を垂直に統合するという面をもっている。

小中一貫校の数は、増加傾向にある。施設一体型の小中一貫校に限っても、2015年4月までに100校以上が開校済みである。設置校数が多いのは、九州（32校。宮崎県11校、佐賀県6校）、関東（23校）、近畿（15校）である。都市部には大規模校が多く（東京都品川区を始め10校が児童生徒数1000人規模）、過疎地・へき地には小規模校が多い（30校以上が児童生徒数200人未満）。

一方で小中一貫校には、次のような多くの問題点が指摘されている。「中学校部分が拡大し小学校部分が短縮されること」（既設校の約70%は小学校（学級担任制）を四年に縮減し、中学校（教科担任制）を二年前倒すもの）、「カリキュラムの区切りの時期にギャップが生じること」（担任と子どもとの接触が少なく深刻な「小五ギャップ」が発生しがち）、「6～15歳と発達段階に非常に幅があり、児童会や生徒会などの自治活動が不成立・不活発になりやすいこと」、「自信の獲得が困難になるとともに、運動についての自己有能感の獲得が困難になること」（高坂康雄・都築学・岡田有司ほか「小中一貫校における子どもの適応・発達（1）一学校適応感・精神的健康に注目して」日本教育心理学会第56回大会発表論文集2014年）、「小中一貫校の設置が学校統廃合を伴う場合、拡大した校区の全ての地域と密接に連携できるわけではないこと」などである。

■教育特区による学校の設置・存続

内閣府地方創生推進事務局のホームページ（2017年1月31日アクセス）に、「実情に合わなくなった国の規制が、民間企業の経済活動や地方公共団体の事業を妨げていることがあります。構造改革特区制度は、こうした実情に合わなくなった国の規制について、地域を限定して改革することにより、構造改革を進め、地域を活性化させることを目的として平成14年度に創設されました。」とある。構造改革特区のうち、教育を対象とするものを教育特区と呼んでいる。

先にみた天龍村には教育特区を用いて開校した、どんぐり向方小中学校がある。教育特区の一例として、どんぐり向方小中学校の歴史を簡略にみると、次のようである。2002年4月に

旧向方小学校及び寄宿舎を村から借用し、フリースクールどんぐり向方塾がスタート。2004年12月に「地域と一体化したプロジェクト教育推進特区」の認定。2005年4月にどんぐり向方小中学校の開校。

どんぐり向方小中学校は総合学習を重視し、地元のお年寄りから伝承・歴史・風習・祭りなどを聞き取り地域に学ぶなど、ユニークな取り組みを進めている。しかし、在籍児童・生徒は非常に少なく（多くの学年が五人以下）、しかも向方地区の子どもは一人も在籍していない。向方地区の高齢化は全国屈指の高率であり、年々深刻の度合いを増している。過疎化の進行は全く止まっていない。

小泉改革期には教育特区を用いて、廃校となった小学校や中学校を経営しようとする動きが活発であった。しかし最近五年ほど、新設校はない（2011年の豊田市教育特区による広域通信制高校の設置が最後）。逆に、既設の教育特区の学校が閉校となったり、教育特区を離れたりするものが少なくない。

■地域づくりと学校づくりの統一的把握による取り組み

小中一貫校の設置も教育特区の活用も先行事例をみる限り、地域の学校の存続にも、また地域そのものの存続にも有効とはいえない。このような中で、もう一つの新たな動きが現れてきた。地域づくりと学校づくりを統一的に捉え、自らが暮らす地域と自らが学ぶ学校の共存・共栄を図る取り組みである。

この取り組みの特徴は、子ども、親・住民、教員が学校づくりの当事者になり、同時に、子ども、親・住民、教員が地域づくりの当事者になるという点にある。各地の事情や人々の願いによってあり方はさまざまであり、中心になって当事者として動く者も、事例によって子ども、親・住民、教員とさまざまである。例えば、次のようなものがある。中学生の発信から村の未来と中学校の未来を統一的に捉える取り組み（市町村合併の賛否について中学生が投票の結果、村も中学も存続。長野県平谷村 2003年）、住民による小学校のコミュニティスクール化の取り組み（住民のより身近な小学校として存続。長野県上田市立浦里小学校 2011年）、学校を中核とした地域の活性化の取り組み（学校は地域の活力の源、文化情報の発信の場。宮崎県五ヶ瀬村 2007年）などである。

おわりに

最後に、本研究から地域とともにある学校についてみてきたことを、三点指摘したい。第一に、「教育的価値」とは何かの問い直しである。クラス替えや習熟度別学級を編制できる学級数をもつ学校だけを、「教育的価値」があるとするのは、果たして「正しい」のだろうか。教科教育において習熟度別学級を編制することは「教科書知」が最上位にある「知」であり、同じ地域に暮らしながらも多様な背景、考えや価値観をもつ集団での学びを劣位にあるものとして、一部のおとなの価値観を子どもに刷り込んでいるのではないか。

第Ⅰ期に、兵庫県の山深い地域で小学校教員をしていた東井義雄は、自らの教育実践が子どもに産業界が求める「学力」をつけて、地域から引き離し都市に送出するものだったのではないかと、深い反省を吐露していた（東井義雄『村を育てる学力』（明治図書、1957年）。第Ⅲ期の今も、示唆されるものは大きい。

第二に、教育における「制度」とは何かの問い直しである。学校統廃合の推進理由の一つとして、一校あたりの教員数が少なく、免許外担当科目の発生や校務の加重負担があげられることが多いが、これは学校の標準規模と教職員の配置定数が紐づけられていることから起こる制度上の問題である。既存の制度に、学校と子どもの側を合わせるのではなく、子どもの実態に即して制度を弾力的に運用し、子どもと学校を支援するものとしていくことが必要ではないか。

これは、何も非現実的なことではない。全国各地で、複式学級の解消や少人数学級の実現のための自治体独自の教員の加配、特別支援を要する子どもへの支援員の配置などが、ニーズに基づき制度を弾力的に運用して実施されている。

第三に、学校づくりと地域づくりの「当事者」とは誰かの問い直しである。そして本研究のひとつまずの回答は、子どもや親・住民、教員は当事者であるというものである。地域を共通ベースとしながら、子どもは自らの発達について主人公であるという点において、また親・住民、教員は子どもの発達保障の担い手であり、親・住民、教員は自らも育つ主体として、当事者である。

第一〜第三の点は、本研究の到達点であるとともに、そのまま今後の研究上の課題でもある。学校再配置の政策分析と事例分析を通じて追究したい。