

人口減少社会における学校の役割について

－ N県N市の学校統合の事例をもとに－

中村 萌子*・瀬戸 健**
(平成28年9月1日受付；平成28年11月17日受理)

要 旨

人口が減少するわが国では、学齢期の児童生徒も減少しており、学校数の減少、学校規模の縮小という現象が見られている。これに対し、国はキャリア教育の推進、学校を拠点とする地域づくりなど様々な政策を打ち出すとともに、文部科学省は平成27年(2015)、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」を示し、学校の統廃合を進めようとしている。しかし、統廃合によって小・中学校がなくなることは子育て世代の人口流失など過疎を招き、その学校をもつ地域の衰退に直結する。そこで小論では、ある地方都市の教育委員会が実施した学校統廃合説明会の議事録分析をもとに、人口減少の中で地域住民が学校に対してどのような役割を期待しているのかを明らかにしようとした。その結果、学校は教育の場であり、地域のまとまりの象徴、地域活動の対象、地域住民の誇りなど様々な役割を担っていることが分かった。

KEY WORDS

学校統廃合 適正規模 教育活動 手続き

1. はじめに

1.1 問題の所在

「わが国の小中学校は、少子高齢化の長期的現象のもと、全国的に小規模化の傾向を強めている」と、葉養(2009)は言う。文部科学省学校基本調査(2014)によると、公立小学校の学校数は年々減少し、昭和59年(1984)には24,822校だったものが平成25年(2013)には20,836校にまで減り、公立学校の規模も縮小傾向を見せていることが明らかとなっている。さらに、平成24年(2012)に国立社会保障・人口問題研究所から公表された将来人口推計によると、年少人口(0～14歳)は、平成22年(2010)の1,684万人に対して30年後の平成52年(2040)には、1,073万人と約3分の2まで減少し、50年後の平成72年(2060)には半分以下になると予測されている。

このような現状を踏まえ、現在、様々な政策が打ち出されている。例えば、中央教育審議会(2011)は、将来、大幅な労働人口の減少が見込まれていることを踏まえ、キャリア教育を推進して高い能力をもつ人材の育成を目指しているし、総務省(2012)は、地域を取り巻く厳しい状況と地域コミュニティの重要性を訴えた上で、学校を拠点とした地域づくりに取り組んでいる。中央教育審議会(2013)は、教育に係る様々な当事者が連携・協働する体制を構築することが重要であるとし、コミュニティスクールの導入を進めている。文部科学省(2015)は新たに、まち・ひと・しごと創生総合戦略のうち、地方への新しい人の流れをつくる取り組みとして、学校を核とし、学校と地域が連携・協働した取り組みや地域資源を生かした教育活動を進めている。一方で、文部科学省は、平成27年(2015)に、多様な考えに触れ、切磋琢磨できる、少子化に対応した活力のある学校を目指し、「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」を示した。この手引きが契機となり、全国で学校統廃合がより積極的に進められることになったと言われている。

では、このように多様な政策が打ち出される中、学校が果たすべき役割とはいったいどのようなものであろうか。

文部科学省(2015)「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」(以下、「新し手引き」)には、「義務教育段階の学校は、児童生徒の能力を伸ばしつつ、社会的自立の基礎、国家・社会の形成者としての基本的資質を養うことを目的としています。」と述べられており、児童生徒が集団の中で多様な考えに触れ、切磋琢磨していくことの重要性に触れている。また、「同時に、小・中学校は児童生徒の教育のための施設であるだけでなく、各地域のコミュニティの核としての性格を有することが多く、防災、保育、地域の交流の場等(中略)まちづくりの在り方と密接不可分であるという性格ももっています。」とし、地域文化センターとしての学校の重要性も指摘している。こ

*上越市立明治小学校 **学校教育学系

のように学校が社会の中で様々な役割を果たしていることを踏まえると、人口減少にともない学校統廃合を推進し適正規模を維持するだけの政策では、問題があると言わねばならない。

例えば玉井(2006)は、「現在の教育界では、へき地・小規模校の中で発揮される教育活動・内容が見直されている。」「大規模一斉授業から少人数学級・少人数指導を求める世論が高まっている。」とし、へき地・小規模校のもつ可能性について述べている。また、若林(2008)は学校統合と人口問題に触れる中で、学校が、「明治以来、全国津々浦々に建設され、最も普遍的にしてかつ質の高い社会資本としての学校施設、しかもそれは人的教育組織もかかえ、日本人にとって地域社会とそこに生きる人々をつなぐ“心の糸”になるシンボルの意義をもっている」としている。

また、学校統廃合により、地区から学校が無くなるということに関しては、過疎を加速させることなどを懸念する地域住民から多くの反発を招いてきた。湯田(2015)は、「画一的な基準の設定が、地域社会に及ぼす影響を考慮しなければ、地方教育行政当局と地域住民との間で、学校をめぐる対立が生じるであろう」と述べている。実際に、N県N市においても、平成26年(2014)9月に適正規模に関する答申が教育委員会から示され、議論を呼んでいる。この適正規模はN県の学級編制基準も参考にしたものであるが、適正規模を満たさないために学校を廃校するということは、その地域では良質な学校教育を行えないという意識を暗に人々に与え、結果として住民の不安や不満が高まったことが予想される。

行政が学校統廃合を進める際の1つの根拠として用いるものが学校適正規模であるが、現在、適正規模に関する様々な法令、自治体ごとの基準が存在する。葉養(1998)が実施した、学校規模に関する教育行政・教育長の全国的な意識調査では、「現在の標準が適正だと考える」教育委員会・教育長が46.5%である一方、「都市部と郡部で学校規模の標準を分けて設けるべきだと考える」教育委員会・教育長が25.4%あるという。へき地を有する地域では、小規模化した学校の統廃合・存続をめぐる、標準規模にしたいくても標準規模に達しないジレンマがあることがわかる。

玉井(2010)は「市町村行政にとって最大の課題は、全国的な市町村財政難による財政緊縮化とそれに起因するいっそうの過疎化の相克である」と述べ、地方行政においては、国庫負担金問題等で県費職員の確保が困難になり、結果的に財税基盤が弱い辺地の小規模校が統廃合に追い込まれることもある、としている。若林(2013)は、「地方自治体の危機、限界集落などが問われているいま、明治以来の知的財産としての学校を財政的効率論のみで消滅のままにさせていってよいのか疑問でならない。」と述べている。以上のようなことを踏まえ、山間部のみならず、全国的な人口減少社会に突入した今日、小論では改めて学校を見つめ直し、その役割を検討しておくべきだと考えた。

1.2 研究の目的

研究の目的は、次の二つである。第1に、人口減少社会における学校の役割について、改めて明らかにすることであり、第2に、学校統合のもつ教育的意味を、小規模小学校を中心に考察して、今後の学校の在り方について検討することである。

1.3 研究の方法

現在学校統廃合の計画がなされ、議論が巻き起こっているN県N市に焦点をあてる。特に、行政から市民への学校統廃合説明会の議事録を分析することを通して、統廃合の際にどのような観点から行政が計画を進め、それに対して地域住民や保護者がどのような考えをもっているのかを検討することとしたい。そして、これからの展望と課題について考察をする。

2 人口減少が学校教育に与える影響

2.1 人口減少の推移

学校統廃合される際、問題として多くの場合に取り上げられるものが、人口減少問題である。葉養(2009)は「わが国の小中学校は、少子高齢化の長期的現象のもと、全国的に小規模化の傾向を強めている。」としている。岸ら(2014)は「現在、我が国においては少子高齢化の時代を迎え、都市部の人口が大幅に増加するのに比例するように、農村部においては過疎化が大きな問題になっている。このような状況は、地域に根ざして存在している小学校・中学校の現場においても同様である。初等中等教育の現場でも、都市部から離れた周辺部・へき地では、少子高齢化の現状とあいまって、学校の存続自体が難しくなっている。」としている。また、若林(2013)は現代の日本において人口構造の変動、少子高齢化・人口急減社会が到来していると述べたうえで、「いうまでもなく、人口構造は社会構造および社会的諸関係の基盤にあって、その動向は産業・経済をはじめ社会生活全般のあり方に影響を及ぼすが、と

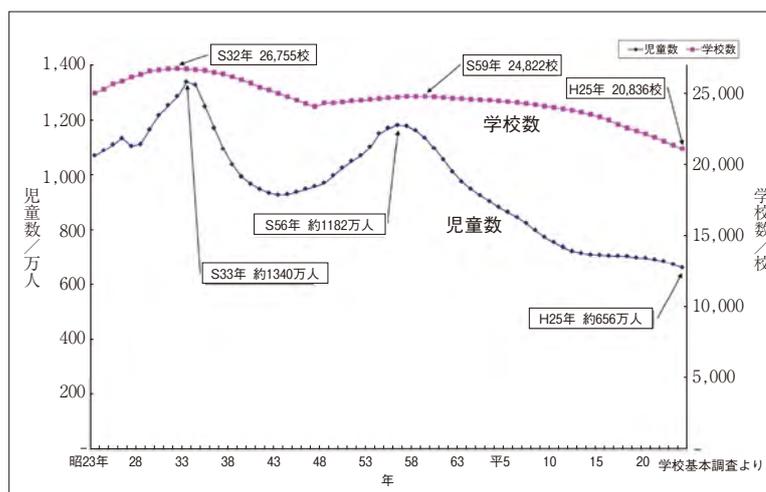
りわけ福祉・社会保障とともに教育のあり方に深く関係し重要な意味をもっている」としている。

2.1.1 児童生徒数の減少

文部科学省の「少子化に対応した活力ある学校づくりに関する参考資料」（平成26年(2014)）によると、公立小学校の児童・生徒数は年々減少の傾向を強めている。児童数で見ると、昭和33年(1958)には約1340万人だったものが、昭和56年(1981)には約1182万人まで減少し、平成25年(2013)にはさらに約半数の約656万人と減少を続けている。以下に示すものは、公立小学校児童数・学校数の推移を示したものである。

グラフの児童数の推移について注目してみると、これまで二つの山があったことが読み取れる。これは、第1次ベビーブーム及び第2次ベビーブームに起因するものである。しかし、近年の晩婚化や教育費の高騰などさまざまな要因が重なったことで第3次ベビーブームが到来しなかったものであり、このことが児童数減少につながっていることがわかる。

また、児童数の減少に伴い、学校数も緩やかに減少している。これは、人口構造が変わる中で、教育上の問題は、学校・学級の新増設(学区分離)、学校の統合、臨時定員増といった比較的単純な政策的対応によって処理されてきたことが背景として考えられる。しかし、現在の人口減少に対して、今までと同じような政策的対策を行うことは、現代社会の構造がより複雑化していることから、課題があるといえるであろう。



グラフ1 児童数・学校数の推移

出典：文部科学省学校基本調査（2014）

2.2 国の政策

2.2.1 地方創生

このような人口減少に伴う地域の過疎化などが課題となる中、平成26年(2014)11月28日に「まち・ひと・しごと創生法」が施行された。また、同年12月27日には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」が閣議決定された。法律の目的は、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する」というものである。この法律をもとに各省に予算が付けられ、文部科学省も地方創生に対してさまざまな支援を打ち出している。例えば、公立学校施設整備の補助制度では、自治体は、老朽化した学校を直すよりも統合をして校舎を新しく建設した方が小さな支出で整備できる仕組みになっている。結果として、学校に関して見てみると、「人口の減少に歯止めをかける」という文言はあるが十分な予算がついているとは言いがたく、結果として学校統廃合を促進する一つの要因となっていることは否定できないだろう。

2.2.2 学校適正規模化

ここでは、いわゆる「新し引き」が策定されるまでの過程を、文部科学省の資料を基に示す。

まず、背景として、以下の事柄をあげることができる。

- ① 集団の中で切磋琢磨しながら学習したり、社会性を高めたりするという学校の特質に照らし、学校は本来一定の規模を確保することが望ましい。
- ② そのため、文部科学省では公立小・中学校の適正規模や適正配置について、標準等を設定。
- ③ この10年で小・中学校の1割にあたる3000校超が統合されているが、標準規模に満たない学校が約半数存在する。
- ④ 今後、少子化の更なる進展により、学校の小規模化に伴う教育的デメリットの顕在化が懸念されている。一方、統合が困難な地理的特性や地域コミュニティの核としての学校の重要性への配慮が必要。

以上のことを受けて、各市町村の実情に応じた活力ある学校づくりを推進する必要があるとされ、政府方針に学校適正規模化に向けた指針の作成が盛り込まれることになった。平成26年(2014)6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2014」では「今後、少子化がさらに進展する中、教育の『質』をより重視した取り組みを強化す

る。そのため、少子化の見通しも踏まえ教職員の計画的採用を進めつつ、教職員の質的向上や指導力の強化を推進する。学校規模の適正化に向けて、距離等に基づく学校統合の指針について、地域の実情も踏まえつつ見直しを進める。(下線筆者、以下同じ)また、専門人材やICTの活用等により効率的に教育の充実を図る。」としている。この文が記されたことで、事態は一気に進むことになった。同年7月に閣議決定された「今後の学制等の在り方について(教育再生実行会議 第五次提言)」では、「学校が地域社会の核として存在感を発揮しつつ、教育効果を高めていく観点から、国は、学校規模の適正化に向けて指針を示すとともに、地域の実情を踏まえた学校統廃合に対し、教職員配置や施設整備などの財政的な支援において十分な配慮を行う。国及び地方公共団体は、学校統廃合によって生じた財源の活用等によって教育環境の充実に努める。」としている。

9月には「学校規模適正化等に関する実態調査」が実施され、「調査研究者協力会議」が開催された。併せて「少子化から生じる課題に対応している教育委員会や子どもの体力向上に知見のある研究者からのヒアリング」が実施された。そして、12月には先述した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の「(4)-ア-②公立小学校・中学校の適正規模化、小規模校の活性化、休校した学校の再開支援」では、集団生活ができる一定の児童・生徒の規模の確保、各市町村の実情に応じた活力ある学校づくりの重要性を述べたうえで「地域コミュニティの核としての学校の役割を重視しつつ、活力ある学校づくりを実現できるように、学校統合を検討する場合や、小規模校の存続を選択する場合、更には休校した学校を児童生徒の増加に伴い再開する場合などに対応し、活力ある学校づくりを目指した市町村の主体的な検討や具体的な取組をきめ細やかに支援する。」としている。そして、平成27年(2015)1月に「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」いわゆる新手引きが策定された。

矢継ぎ早のような印象を受ける決定の背景にはどのようなことが考えられるのであろうか。おそらく、市町村合併やそれと同じ根をもつ財政難があるのであろう。

2.2.3 「新手引き」のポイント

添田(2015)によると、今回のいわゆる「新手引き」のポイントは、「11学級以下、5学級以下として小中の区切りなく取り扱ってきたものを「クラス替え」ができるか否かを大きな観点として取り入れ、小中別、さらに区分を細分化したところにある。」「学校統合を選択しない場合として第4章についての対応策を示していることにある。」ということである。

まず1つ目の、クラス替えの観点を取り入れたことにより、「小中とも5学級以下の複式学級が存在する規模では、統合などにより『速やかに』適正規模に近づけることが求められるが、単級の場合でも児童生徒数に注目し、児童生徒数が少ない場合には、5学級以下の学校と同じ対応が求められる」ことになる。「半数以上の学年でクラス替えができる規模」である小学校9~11学級、「全学年でクラス替えができ、同学年に複数教員を配置できる規模」の6~8学級以上の中学校については、「学校統合等による適正配置」が求められていないことが言える。

なぜクラス替えが、学校統廃合をする際の大きな判断材料となるのか。これについて添田(同上)は「「手引き」では、「学級数が少ないことによる学校運営上の課題」として「①クラス替えが全部又は一部のクラスでできない」としてあげられており、その他クラスが複数あることに直接関わると考えられるものが②、③にあげられている。「複数の学級を編制できる場合の影響」として、「人間関係に配慮した学級編制が可能」、「クラス替えを契機として児童生徒が意欲を新たにすることが可能」がその理由としてあげられている。「新手引き」では、これらはいくまで「学校運営上の課題」であって、教育上の効果や教育上のデメリットとしては扱われないことにも注目すべきであろう。」と述べている。

2つ目のポイント、学校統合を選択しない場合については、学校統合に対する反対意見としての、学校と地域のつながり、地域の拠点としての学校という考えに一定の配慮をしたと言える。また、統合可能な学校を複数統合しても、もはや標準に達することが不可能な地域の存在を受けたものであるとも言える。

3 N県N市における学校統廃合論議の実際

3.1 N市の概要

3.1.1 地理的条件

N市は、南北が16キロ、東西が11キロと南北に長い市である。市内には鉄道、バスが通っている。市民の交通手段は主に車である。高速道路のインターチェンジが2箇所ある。隣接する市には新幹線の駅も建設され、期待が高まっている。市の周りは山地に囲まれている。市の中心部には大きな川が流れており、歴史的・文化的に地域の境目であ

り合併前の境界線ともなっていた。旧市内の中心部には工場や住宅地が密集している。市の住宅分布状況を見ると、旧市内に偏在し、これが、少子高齢化にさらに拍車をかけている。また現在、規模の違いはあるが小学校は、ほぼ均等に配置されている。

N市における人口減少は、適正規模が検討される大きな要因となった。平成27年(2015)時点での人口は約43,000人である。N市においても、出生数の長期的な減少が見込まれており、将来人口の減少が予想されている。人口増加の対策、人口流出に歯止めをかけることは、市の喫緊の課題である。

3.1.2 学校の現状と市の政策

現在市内には小学校が11校、中学校は4校存在する。児童生徒数は昭和60年(1985)以降、約30年間で半数近くまで減少した。平成32年(2020)度までの将来推計では、児童生徒数がさらに減少し、小学校ではNN小、HN小、HO小以外の8校が、中学校ではTD中が、全学年で単級となることが予想されている。また、市内には10人未満の学級が小学校で現在8学級あるが、平成32年度には17学級になる見通しである。行政区別小学校就学予定者についても、0人という地区が増えている。

このN市の現状を踏まえて、N市の小中学校の学校教育のあり方について検討することを目的に、N市教育委員会の諮問機関として「N市立小学校及び中学校適正規模等審議会」が設置されることとなった。この審議会の審議をもとにN市教育委員会が決めた「N市立小学校及び中学校適正規模等基本方針(案)」によると、適正規模の概要は次の通りである。

適正規模の基本的な考え方

- ・多様な人間関係のなかで、集団ルールを学び、社会性を高めるとともに、個性や能力の伸長が期待できること。
- ・学級の編制替えにより、人間関係の固定化を防ぐことができるとともに、児童生徒の活力の増進と学校の活性化が期待できること。
- ・総合的な学習の時間の充実、教科担任制、少人数学習集団編成等が展開できること。
- ・一定の教員数の確保により、児童生徒と向き合える時間が増え、学校の運営組織の効果的な編成ができること。
- ・一定の児童生徒数の維持により、希望選択で活動に取り組めるクラブ活動や部活動に活性化が期待できること。
- ・安全で十分な活動場所が確保できること。

適正規模の基準

- ・小学校は1学年2学級以上、中学校は1学年3学級以上。
- ・1学級あたりの児童生徒数は、その年度によって人数の増減はやむを得ない。

検討対象校の今後の具体的な取り組み

- ・対象校については、平成29年度より必要性の高い学校から順次取り組む。(以下、略)

3.2 分析の観点

議事録では、説明会は教育委員会に対して市民が質問や意見を述べる形となっていた。その説明会における全ての発話から、キーワードを抜き取り、さらにその意味を内容や文脈から判断した。抜き取ったキーワードは50を超え分類整理が困難であったので、さらにそれらが大項目に分類し直した。紙幅の関係から、分類の大項目のみを示す。

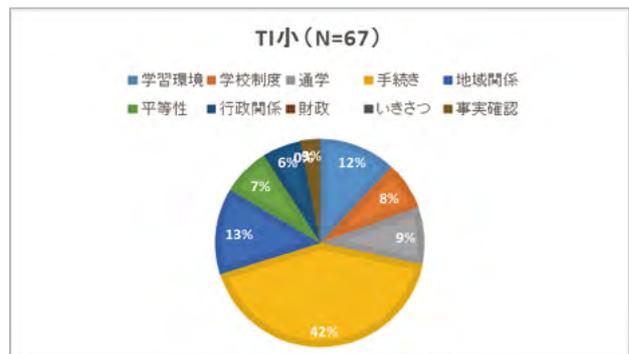
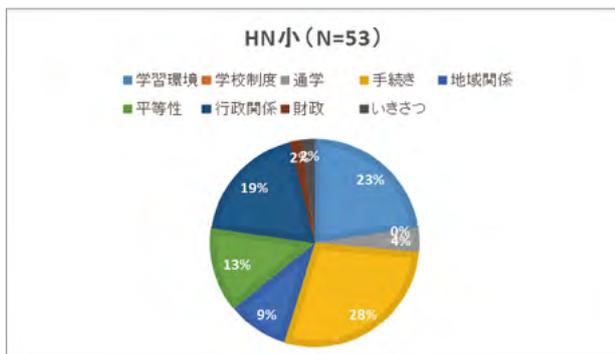
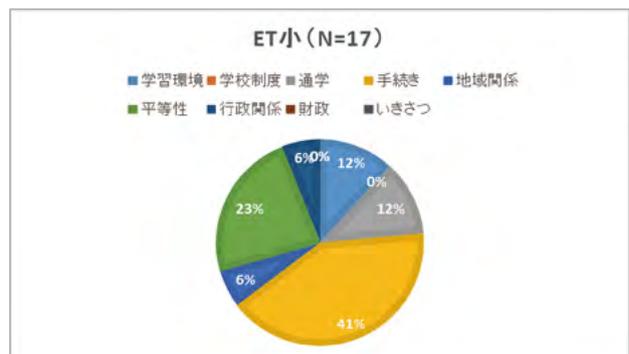
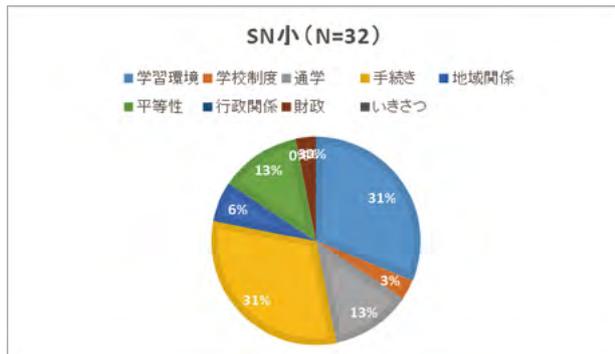
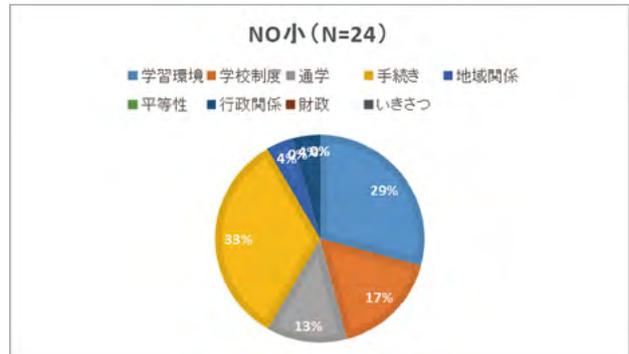
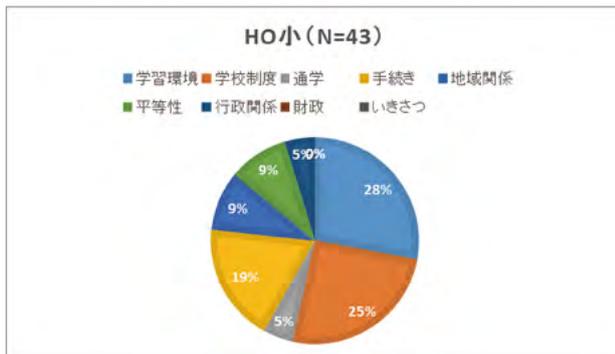
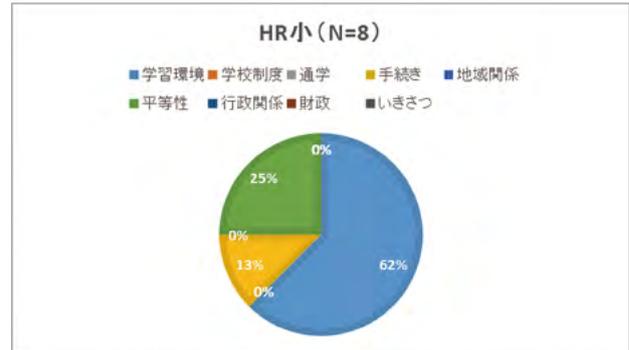
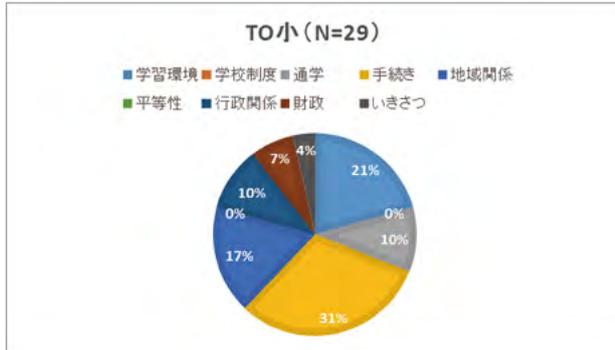
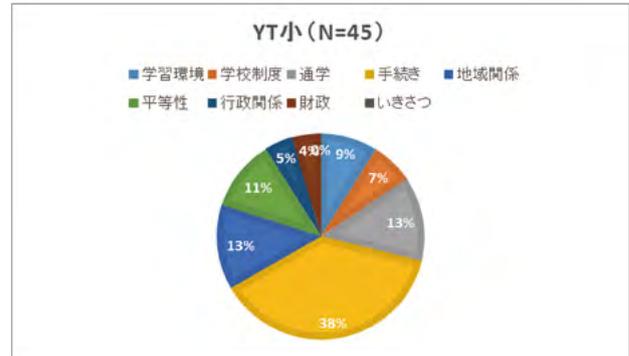
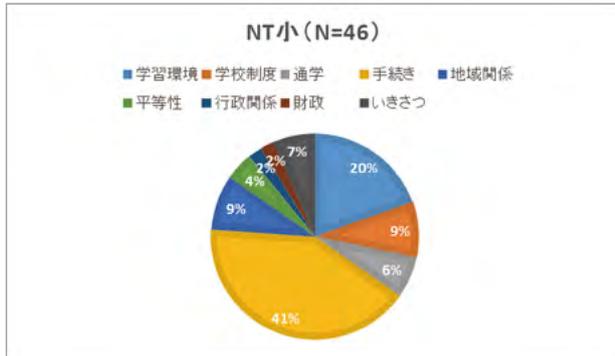
① 学習環境 ② 学校制度 ③ 通学 ④ 話し合いの手続き ⑤ 地域との関係 ⑥ 財源、財政 ⑦ 行政との関係 ⑧ 地域間の平等性 ⑨ 行政とのいきさつ

なお分類は、筆者である中村と公立学校教員や教育委員会職員としての勤務経験をもつ瀬戸とで行い、大きく9項目の観点を作成した。発話分類に際しては2名で別々に行い、意見が合致したもののみを採用した。

3.3 分析結果

説明会は、小学校ごとに実施され、その議事録をもとに発言を九つの項目で分類したのが次ページのグラフである。

学校統廃合は、市内全域に関わる問題であるが、市内の11小学校でそれぞれ行われた説明会では、このグラフを見る限り、それぞれの学校で話されている内容の割合に違いがあることがわかる。特に大項目の「話し合いの手続き」(以下「手続き」)に関してはどの学校でも触れられているが、その割合は13%から41%と大きな違いがある。「平等性」の観点についても、25%の学校と0%の学校がある。市町村合併など行政とのいきさつの観点については、3校でしか触れられていない。今回の学校統廃合案で直接の影響を受けないNN小学校ではそもそも質疑応答がなされていない。以上のことから、学校、地域ごとに切実感や統廃合問題に対する関心度に差があることが指摘できるだろう。



そこで、すべての小学校で語られていて割合の高い「手続き」の項目について考察する。手続きの内容としては、審議会や説明会についての意見や、学校統廃合の時期などについての要望等が出されているのであるが、なぜ、そうしなければならないかの理由付けの中に、その学校、その地区独自の考えが隠れている。実際に述べられた意見について検討を試みる。

⑤今回の統合は吸収にしか見えません。もし統合であるならば、もう少し違うスタンスで話し合いを持っていただきたい。いきなり新聞でほんとで、本当に驚きました。ちょうど100年記念の110周年の時だったか、今までのPTA役員さん方や教育委員会にもご苦労頂いて、中庭も整備させていただきました。私も仕事柄色々な学校をまわっていますが、②HN小学校ほど立派な学校はありません。③HN小学校の保護者達が資源回収をやり、その資金をためて活動を続けるくらい地元に愛着のある学校です。④HN小学校に関しては〇〇先生(高名な作曲家)しかり、本当に特別な思いがある学校であり、特別な思いを持たれる保護者や地域の方もたくさんいると思います。最初から吸収という感じにしていますので、①もう少し話し合いの場を持っていただいて進めてください。(HN小学校)

この発言の趣旨は、①で示した「もう少し話し合いの場を持って…進めて」ほしいという決定までの「手続き」に関するものである。さらになぜ「もう少し話し合いの場」をもって欲しいのかという根拠になると、総括的に②「HN小学校ほど立派な学校は」ないと言い、それは③保護者たちが資源回収をやり、その資金を貯めて活動するくらい地元に愛着があること、④歴史的に見て「〇〇先生しかり、本当に思いがある学校」であることを述べている。それが、冒頭の⑤のように「吸収のようにしか見えない」合併では、当該校がもつよい点の多くが失われると危惧を語っているであろう。

次の発言も、①「このことは非常に地域にとって考えるべきこと」、②「そんなにあわてて統合する必要はない」と述べ、手続きとして慎重な協議を求めているのであるが、その根拠になっているのは、③「人権の作文を1年生から」「先生の素晴らしい指導によって」また、「音楽の先生がすばらしい」指導によって高い教育指導を実現していることを述べている。そして、それは④HN小学校の小さな学級規模だからできるのであり、35人学級ではきめ細かい指導はできないとも言っている。

このほか、統合が予定されているET小学校について、歴史的に見ると、⑤HN小が本校でET小はもともとHN小の分校だったともいう。本校・分校の時代からすでに数十年がたち、社会情勢が変化して、本校・分校の関係は成り立たないと思われるが、地域の人々にとっては未だにその歴史的関係が自尊心を支えるものとなっていることがわかる。

6月20日すぎに新聞紙上で突然この話を聞いたわけですが、①このことは非常に地域にとってこれから考えるべきことだと思っています。(中略)②そんなにあわてて統合する必要はないです。(中略)この学校は③人権の作文を1年から書きます。私なんて字しか書けなかったのに、先生の素晴らしい指導によって文を書き上げるわけです。本当にHN小学校の先生というのは真剣勝負です。6月に音楽会がありました。最後歌が終わったときにお父さん、お母さんが泣いていました。③音楽の先生がすばらしい、そして、音楽の先生は余裕をもってやっていたんだと思います。35人なりますと、HN小学校のきめ細かい教育は絶対できません。これは④HN小学校が10人から15人、20人くらいはこれくらいの規模でいますからできます。(中略)⑤HN小学校はET小学校の本校で、あっちが分校です。とてもHN小学校の先生たちを分校なんかに行かせることはできません。いろいろHNの文化、歴史がありますけれども、そういうものを十分に考えていただきたいと思います。(HN小学校)

ところが、同様に手続きの観点から意見を述べているにも拘わらず、学校が違っていると、根拠とするところが明らかに違うことがわかる。例えば、次の発言を見てみよう。

これは、YT小学校の説明会で①「YT地区の意見を聞いた上で基本方針の決定を」という手続きに関する発言である。その中でも②「区長会などが中心となって」という部分が印象的である。区長を中心として、地区がまとまっていることを示している。③「地域振興や地域おこしも考えた中で、小学校の位置づけをはっきり」という部分から、地域と学校がごく密接な関係であるという考えがわかる。

審議会のかたは地域に出て地域の皆さんから意見をお聞きになったのでしょうか。地域の意見は大切でありますので、この説明会を聞いた後、地域の皆さんが地域の中で話し合い、これでいこうと合意を得て、YT地区ではこのような意見になりましたというのを市や教育委員会に伝え、それを聞いた上で基本方針を決めるのが本来ではないかと思えます。(中略)これから②区長会などが中心となって、③地域振興や地域おこしも考えた中で、小学校の位置づけをはっきりさせて、①YT地区の意見を聞いた上で基本方針の決定をしてください。(YT小学校)

同様に次の発言では、「コミュニティスクールの会長さん」や「コーディネーター」という言葉が出ている。コミュニティスクールとは、地域の教育力を学校教育に生かそうとする学校運営組織であるが、他方で地域振興の意図をもつものでもある。ここでも、地域のまとまりが感じられる発言となっていると言えよう。さらに特徴的なのは、地域住民の意向をこれらの人々が聴取して地域の学校統廃合に関するプランを作成するのではなく、コミュニティスクールの会長やコーディネーターが「広域的に何ができるか」も考えて協議し、「その結果を我々に落としてもらえるか」といい、通常の話し合いと手順が逆になっていることにも注目したい。地域で役職をもつ重み、地域の役職者への信頼が語られていると考えられよう。

①コミュニティスクールの会長さんや②コーディネーターの方々とかが集まって広域的になにができるのかその検討をして、その結果を我々の中に落としてもらえるのでしょうか。(Y T小学校)

基本方針の一番最初に、適正規模が教育の質を上げると書いてありますが、財源を考えると適正規模はよく理解できます。しかし、教育の質を上げるという事では、地域を含めて子どもの減少とか過疎化に対応し、どのような教育をしていくのか、しっかりと議論しなければ次のステップに進むべきではないと思います。皆さんそういう所を一生懸命言っておられるのですが、検討が不十分だったかもしれないといういい加減な返事をされていて、このままだと失敗すると思います。

この意見では、教育の質の担保が明確に指摘されている。市教育委員会が準備した適正規模が導く教育的な利点について疑義を示し、優れた教育が実現される保障がない限り、先に進むべきではないと述べている。しかし、この意見は単に学習の質や学習環境の点を指摘しただけには止まらなかった。例えば、次のようである。

Y T地区では以前から、「Y T塾」というのをやっており、準備委員会も1年、2年あり、今年の4月からコミュニティスクールが発足し、色々な地域の人たちと学校と子供たちが一緒になって活動をしています。今度4つの学校が1つになった場合、コミュニティスクールはどうなるのでしょうか。

つまり、Y T地区では、コミュニティスクールを実施し、地域の教育的な力を結集して小規模校の教育水準を支えてきたという自負も実績もあるのである、このことは、Y T地区の人々が、学校教育と地域振興とを一体のものとして考えているととらえることはできるであろう。Y T地区の人々にとって、「学校のこと＝地域のこと」なのだと思えられよう。

次にS O小学校の説明会での発言を取り上げる。ここでは、直接的に手続きについての意見や質問が出されている訳ではない。しかし、当日配布された資料が「適正規模」に関する数量的な資料が多く、結果として小規模校は、児童数の多い学校に（吸収）合併されていくといったように捉えられるので、なぜ、そのような手続きになっていくのかを問うているのである。ここでは、手続きを問いながら、児童生徒数のもつ教育的意味や、学校統合に際して母体となる学校を選定する場合の児童数の意味を尋ねている。①「結果的には、一番人数の多いH O小学校にまとまる」のか、また、②「H O小学校に呼ばれる」には、統廃合に数の論理だけでなく、地域間の平等性からの検討を求めようとする意識を読み取ることができよう。

先ほどのお話の中から、人数だけで効率を重視しようという考えはないというお話でしたが、資料の後ろの方を見ると、学級の規模だとか人数だとか、そういった一覧がありまして、資料の後ろの方を見ると、①結果的には一番人数の多いH O小学校にまとまるという形になっているので、人数以外の部分で、私たちに理解できる分かりやすい理由があれば知りたいなという思いがあります。H O小に呼ばれるという表現はちょっといけないかもしれませんが、その辺の考え方も知りたいと思います。(S O小学校)

最後に、N T小学校での発言に着目する。

このN T地区は、新幹線が開通したこともあって、高速道のアクセスがよく将来的に発展することが大きい所だと私は思っています。①行政の企画力や人口増に向けた政策のあり方次第で、人口減少に歯止めが利いていって人口増につながるかもしれない可能性でございませう。本日の説明は、国の基準、N県の基準、N市の基準、将来的には人がいなくなるから、学校をなくす必要があるからという説明ばかりでとても納得がいきません。考え方の違いで将来が変わる要素がある地域から、どうか小学校を取り上げることはご勘弁いただきたいなと思います。取り上げることが現在のN市長さんをはじめ、行政に関わる皆さんのお考えでしょうか。児童生徒を増やすためには②若者が魅力を感じて戻ってくるのが今この地域で取り組む重点課題というのは、だれでも認識していることだと思います。合併から10年が経過しまして、人口減少だけを理由に学校を減らして学校経費を効率化させるという発想は、お話の中から

伺えます。この10年間の成果で上がらなかった行政の責任を、将来を託す子どもたちに残すのは非常に残念です。仮にT D地区あるいはN T地区から学校がなくなって廃校になったあかつきに、過疎化がみてとってわかる状況になったときには、この責任はどなたがとっていただけるのか、あるいはどんな形で次の方策を考えていただけるのでしょうか。

ここでは、学校の存続というテーマが、地域振興と一体のものとして語られている。特に新幹線の開通、高速道路の整備を一つの起爆剤と考え、①行政の企画力や人口増に向けた政策のあり方次第で好転する可能性を述べるとともに、②若者が魅力を感じて戻ってくるには、学校の存在が不可欠であると暗に述べている。「小学校を取り上げることはご勘弁いただきたい」は、非常に強い表現であろう。この「取り上げる」の背後には、この地区の歴史が隠されている。

N T小学校は、旧T D村であり、市の北西部に位置する。全校児童数は平成26年(2014)度で67人。有名な国文学者の母校である。実は、N T地区の人々が特に手順に拘泥する理由として、明治以来何度か町村合併を繰り返してきたという歴史がある。特に10年前に実施された平成の大合併では、行政によるサービスが低下したという経験をもつ。市役所の手続きが煩雑になった、保育園の延長保育が時間短縮された、地区の祭りも他の地区の祭りと合併され、これまでの祭りの歴史が変えられた、あるいは学校でも、学校給食の質が他の地区と同様に下げられたなどの経験をしているのである。その上で、「今度は小学校までも地域から取り上げてしまうのか」という大きな不安と苛立ちが、説明会での発言の中に脈々と流れているととらえることができよう。したがって、次のような発言も飛び出してくる。例えば、学校統廃合に際しては、必ずしも児童数の少ないN T小学校のみが吸収合併されるのではなく、T I小学校も検討する必要はないのかといった、統合の対象となる地域の平等性にも言及する。そして、当該学校施設の長所を喧伝しようとする。

今言われた故郷を大事にするのであれば、①T D地区も小中分離型にして中学校は中学、例えばN T小学校を残してT I(小学校)の方に来てもらうとか、校舎の規模が書いてあると思いますが、これを見てもらうとわかりますが、N T小の校庭の広さはN市の中で一番広い小学校です。こういうものをきちっと利用していくとか、そういう考えもありかなと思っています。テニスコートにもなっていますし防災の面もありますし、このグラウンドをなくすことの無いようにしていただきたい。

さらに、次の発言では、①で示すように小規模校のメリットが強調されているし、統合の当事者となる子どもの意見も聞いて欲しいという提案もなされている。

基本方針案難しいのですが、自分の意見としては3校すべて残していただきたい。子どもの人数が減少していくので、統合して増やしてよりよい学校教育を子どもたちにやってあげたいということですが、①小規模校のメリット、小規模校ならではのことも考えてほしい。ここに書いてある内容というのは、大人の意見であって、子どもの気持ちがかみ取れるような場を設けてもらいたいと感じました。

そして、そのような地域振興の観点を補強するように、次の発言では、①「この地区に学校がないということになれば、子どもは絶対に帰ってこない」。だから②「学校は地域(存続)のシンボル」とも言う。そして、教育委員会ではなく、③市の地域振興に関するビジョンとの関係で、学校統廃合の計画を作って欲しいと述べている。

新聞報道がでてから、自分なりにいろいろ考えました。皆さんもそうだと思います。子どもの面から考える点と、ここに生きる住民として考える点、この二つがあると思います。(中略)もう一つは、地域住民の思いということからですが、私は小中学生、高校生の子どもは今いませんが、もし①この地区に学校がないということになれば、ここに帰ってこいと言うことは絶対にならないと思います。つまり②学校とは、地域のシンボルになるわけです。結局生きがいということになるのだと思います。その学校をなくすということにつきましては、現在国も地方創生ということを言っていますが、まさしく無くした地域に何をするのか、どうやって地域の活性化、地域の創生をするのか、そういうものが全くなくて、学校の規模だけを問題にして統合をしましょうということであれば、地域の住民として当然納得できるわけがありません。(中略)地域活性化、地域創生をさせる市としてのしっかりとしたビジョンを示していただかないと、判断ができないと思います。

3.4 まとめ—今後の学校統合のあり方—

適正規模の名のもとに学校統廃合をして学校規模を大きくしても、少子高齢化、人口減少社会のなかでは、いずれ小規模化し、再度統合をすることになるのは容易に想像ができる。現在の方式は、まさに「消えゆく論理」であり、

目指すべきものではない。N県N市の学校統廃合説明会では、学校が教育機関として重要な役割を果たすだけでなく、地域統合の象徴、また、地域振興、特に子育て世代を地域につなぎ止める最も有効な施設としての役割が指摘されている。これらの役割を重視することは、適正規模による学校統廃合と真っ向から対立する考えであろう。

そこで例えば葉養(1998)は、二つの考えを調整するものとして「満足型」の学校統廃合を提案している。これは、学校の規模を指標にして統合しているわけではなく、学校統廃合により最高の出力を出すねらいをもつものではない。それぞれの項目で許容できる範囲でのガイドラインを作成し、崩れたら統合をするというものである。

つまり、結果として学校統廃合を選択していくにしても、小規模校の持っている良質な文化を明確に残しながら、新しい学校を作っていく必要があることを主張しているのではないだろうか。その良質な事例が、本調査で取り上げたHN小学校の教育力であり、YT小学校の地域との確かなつながりであり、NT小学校の地域の潜在力を地域振興とつなげていくということであり、地域が学校に期待する役割であると思う。

【参考文献】

- ・ 文部科学省学校基本調査 (2014) :
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2014/12/19/1354124_1_1.pdf (2015年11月5日閲覧)
- ・ 中央教育審議会 (2011) : 「今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について」
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2011/02/01/1301878_1_1.pdf
 (2015年11月4日閲覧)
- ・ 文部科学省 (2015) : 「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/micro_detail/_icsFiles/afieldfile/2015/07/24/1354768_1.pdf
 (2015年11月4日閲覧)
- ・ 岸ら (2014) : 岸 俊行・田中志敬・吉田祥造「小規模校における多様な人間関係構築のためのネット会議システムを用いた学校連携プロジェクトの実践と問題点」, 『福井大学教育実践研究 第39号』 pp43-48, 2014
- ・ 総務省 (2012) : 総務省「地域とともにある学校づくり～目指すべき学校運営の在り方～」, 2012
- ・ 添田 (2015) : 添田久美子「小規模校政策の概観」, 『和歌山大学教育学部教育実践総合センター紀要 [別冊]』, 2015
- ・ 玉井 (2006) : 玉井康之『子どもと地域の未来をひらくへき地・小規模校教育の可能性』, 教育新聞社, 2006
- ・ 玉井 (2010) : 玉井康之「へき地小規模校の存続をめぐる相克と学校経営の課題」, 『へき地教育研究 65』 pp15-21, 北海道教育大学, 2010
- ・ 中教審答申 (2013) : 中教審答申「今後の地方教育行政の在り方について」, 2013
- ・ 葉養 (1998) : 葉養正明『小学校通学区制度の研究』, 多賀出版, 1998年
- ・ 葉養 (2009) : 葉養正明・西村吉弘「就学人口減少地域における小規模小学校の持続条件と統合条件－東北地方2地域の事例研究を通して」, 『国立教育政策研究所紀要138』 pp109-124, 2009
- ・ 文部科学省 (2014) : 文部科学省「少子化に対応した学校づくりに関する参考資料」, 2014
- ・ 文部科学省 (2015) : 文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置に関する手引き～少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて～」, 2015
- ・ 湯田 (2015) : 湯田拓史「少子化社会の学校配置と地域社会」, 『活水論文集 第58集』 pp129-139, 活水女子大学, 2015
- ・ 若林 (2008) : 若林敬子「学校統廃合と人口問題」, 『教育社会学研究 第82集』 pp27-42, 2008
- ・ 若林 (2013) : 若林敬子「学校統廃合と人口減社会・むら」, 『村落社会研究ジャーナル19(2)』 pp1-13, 2013

The Role of the School in the Population Decrease Society

A Case Study of School Mergers in the City of N

Moeko NAKAMURA* · Ken SETO**

ABSTRACT

Japan's population is decreasing. The number of elementary and junior high students, and numbers of schools are decreasing too. Japanese Government introduced carrier education and some kinds of school area support programs as new plans. The Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology has made "Guide about optimal size of elementary schools and a junior high schools and proper arrangement, etc." in 2015.

After this guide, many school boards started to reduce the number of elementary and junior high schools by a merger from an economical viewpoint. Because this guide gave an excuse of school merger to all school boards. On the other hand some friction was born between school board and the citizen. Closing of a school is because an area means declining.

We analyzed whether a citizen tried to make authorities stop closing of a school and a merger by what kind of logic. A citizen found out that maintenance of the educational quality, utilization in a school facility and development in an area are asking various things as the role of the school.

* Meiji Elementary School in City of Joetsu ** School Education