

# 学校統廃合計画における政策形成過程の研究

## — 神戸市を事例として —

植田 啓嗣・木村 康彦・小野まどか

キーワード：教育ガバナンス、地方教育行政、教育と政治、学校統廃合、学校規模適正化、市民と行政の協働

**【要 旨】** 本稿は政令指定都市である神戸市における学校統廃合計画の事例を取り上げ、政策形成過程における各アクターの関与について検討し、教育ガバナンスのあり方（いかなるアクターがいかなる場面でいかに関与するのか）を明らかにすることを目的とする。

本稿の研究において、神戸市立学校園のあり方懇話会座長（学識経験者アクター）、神戸市教育委員会事務局（教育行政アクター）、神戸市議員（政治アクター）、神戸市立神戸祇園小学校長（学校アクター）に対するインタビュー調査を実施し、学校統廃合計画をめぐる各アクターの役割について分析を加えた。

本稿では神戸市全体の学校規模適正化計画である「児童数減少に伴う小学校のあり方検討会」（2002年度）、「神戸市立学校園のあり方懇話会」（2009年度）と、個別計画の神戸祇園小学校の統合事例を検討する。

神戸市の事例を見ると、教育委員会事務局が策定した計画を中心に、学識経験者、市長、議員、校長・教員、保護者、地域住民がそれぞれの役割を担いながら、子どもたちや地域住民・地域社会にとって利益が最大限となるように協力して学校統廃合計画を進めていることが明らかとなった。

本稿の事例においては、学校統廃合を含む学校規模適正化については概ね合意を得られており、紛争化しなかった。これは児童生徒数減少による小規模校化への弊害が政策課題としてすべてのアクター間で共有されていたことによるものと言える。

その一方で、重要な要素として教育委員会事務局のマネジメント機能がある。政令指定都市のように大規模自治体においては首長と教育委員会事務局の関わりは相対的に薄く、教育委員会事務局は様々なアクターの意見や情報を収集し、承認を得て、さらに実現のための作業配分（開校準備等）をしなければならない。大規模な自治体であるほど、教育ガバナンスのあり方には教育委員会のマネジメント機能の必要性が増すと見えよう。

### 1. 課題設定

本稿は神戸市における学校統廃合計画の事例を取り上げ、政策形成過程における各アクターの関与について検討し、教育ガバナンスのあり方を探るものである<sup>1</sup>。換言すると、政令指定都市である神戸市において学校統廃合計画に関して関係者はいかなる場面でいかに関与するのかを明らかにすることを目的とする。本稿は「地方教育ガバナンスの動態研究」の一環として、政令指定都市における教育ガバナンスについて考察するものである。

我が国では少子化が進み、第2次ベビーブーム世代が就学した1980年前半においては1,100万人以上在籍していた小学校児童数が、2014年においては約650万人まで半減している。一方で小学校数は1980年に24,707校あったのに対し、2014年は20,558校であり、児童数の減少に比して学

校数の減少は進んでいない状況である<sup>2</sup>。ゆえに、学校の小規模校化が進んでおり、全国の市町村において学校統廃合への対応は喫緊の課題となっている。

しかし、我が国の多くの自治体において小学校は地域コミュニティの単位・拠点となっているケースが多く、地域にとって学校がなくなることはコミュニティ存続の上で大きな問題となる。

政令指定都市の学校統廃合に関連して行政と地域に着目した先行研究として、藤村法子(2010)がある。藤村は京都市の学区再編・統合について、「行政主導の統合」(S54)と「地元主導の統合」(S58)を経験したことから、「統合問題」は「子どもたちの教育問題」であると同時に、「地元問題」であるという認識に立った。教育環境の実現を願う地元・保護者の積極的な教育論議に、行政は徹底した説明責任を果たすという「地元主導」、「地元と行政の共汗」というスタンスになったと指摘する。しかしながら、京都市は「番組小学校」として地域を基盤として学校が作られた歴史があるため、地域と学校の関係性がほかの自治体と比して緊密であると考えられる。

丹間康仁(2010)は岡山市足守地区の統廃合の事例を挙げて、行政と地域住民の「協働」を進める上で、行政の計略性や行政から提供される情報の限定性があると指摘している。したがって、現実には行政と地域住民は対等な状況で学校統廃合の政策形成を進めているわけではないと考えられる。こうした事実を踏まえたうえで、政令指定都市のような大規模自治体の学校統廃合において、行政と地域がどのような役割を果たしているのかを検討する必要がある。

学校統廃合計画の政策形成過程のガバナンスを分析するにあたって、本稿では調査対象として神戸市を選定した。本稿の研究において、①2014年10月30日、②2014年11月7日、③2015年6月17日、④2015年7月29日の計4回のインタビュー調査を実施した。インタビュー調査の対象者は①清原正義氏(神戸市立学校園のあり方懇話会座長)、②神戸市教育委員会事務局、③守屋隆司氏<sup>3</sup>(神戸市会議員)、④迎康弘氏(神戸市立神戸祇園小学校長、元・神戸市立湊川多聞小学校長)である。また、統合後の神戸祇園小学校の訪問、全体および個別の学校統廃合計画策定過程や地域住民の行政に対する意見書に関する資料収集を行った。

本稿では学校統廃合をめぐる教育ガバナンスの動態を明らかにするために、「全体計画」と「個別計画」の双方について検討する。「全体計画」は2002～2003年に実施された「児童数減少に伴う小学校のあり方検討会」と2009～2010年に実施された「神戸市立学校園のあり方懇話会」を取り上げる。「個別計画」は2009年以降兵庫区北部および中央区で実施された市立夢野の丘小学校、市立湊翔楠中学校、市立神戸祇園小学校の学校統廃合計画について検討する。

## 2. 事例の概要

神戸市は1868年の神戸開港から近代都市として発展した。1889年には神戸区と近隣の村を併せて神戸市となった。1939年には人口がはじめて100万人を超え、1956年には日本で最初の政令指定都市となった<sup>4</sup>。神戸市は1889年当初は21.28km<sup>2</sup>の面積しかなかったが、近隣の町村を合併したり、六甲アイランドやポートアイランドなどの埋立地を造成したりして、2015年現在では557.02km<sup>2</sup>の広域な都市となっている<sup>5</sup>。そのような背景から神戸市は港町・工業都市である一方で、六甲山を中心とした自然豊かな山地やニュータウンなどさまざまな風景を持つ都市を形成している。

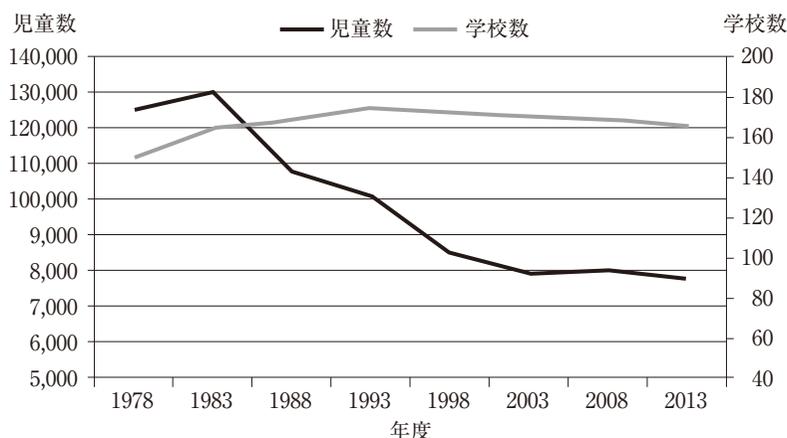


図1 神戸市立小学校児童数・学校数推移  
(出所) 神戸市教育委員会「学校基本調査」より筆者作成。

神戸市においても少子化による小中学校の児童生徒数減少への対応は課題となっている。図1で示しているように児童数のピークは1981年の133,077人であったが、2013年は77,554人と年々減少している。一方で、学校数は1981年の161校から2013年の166校とほとんど変わっていない。ゆえに、1学年1クラス以下の小規模校の割合が1981年の19校から2013年の49校と大幅に増加している<sup>6</sup>。

神戸市は京都市と同じ近畿地方の政令指定都市であり、人口規模も約150万人で同程度である。神戸市ではおおむね小学校区単位で、自治会、婦人会、老人クラブ、子ども会、民生委員児童委員協議会、青少年育成協議会等の代表者が中心となって「ふれあいのまちづくり協議会」<sup>7</sup>を結成しており、市民と行政が協働して住民の交流を深め、地域福祉の向上を目指している。また、神戸市は区ごとに毎年「住民自治組織代表者と区長との懇談会」や「婦人市政懇談会」を開催しており、行政と地域住民の「協働」に取り組んでいる自治体であることから、学校統廃合をめぐる政策形成過程における多様なアクターの関与の可能性を予測することができる。政令指定都市に限定されるものの、教育ガバナンスを検討する上でふさわしい事例であると言える。

### 3. 学校規模適正化の全体計画

#### (1) 児童数減少に伴う小学校のあり方検討会

神戸市においては前節で述べたとおり1981年をピークに小学校児童数が減少しており、今後の小学校のあり方について広く意見を聞くために2002年8月から「児童数減少に伴う小学校のあり方検討会」を開催した。この検討会は、学識経験者4名（大学教員3名、弁護士1名）、関係団体代表者2名（PTA連合会、青少年問題協議会）、市立小学校代表者3名（校長2名、教諭1名）、関係行政機関職員2名（市教委事務局）で構成されている。

第1回検討会は2002年8月19日に開催された。この回では神戸市の小学校の現状や教育上の問題について教育委員会事務局から説明があり、各委員から統廃合に関わる地域コミュニティの問

題を中心とした意見が出された。青少年問題協議会会長は「地域とのつながりとして小学校区があり、何事にも小学校区が中心。(中略)街づくりとして区を無視しての統廃合はどうか。例えば湊小学校は中央区と兵庫区の子供が通っているが中央区の学校なので兵庫区の情報がほとんど入ってこない。」というように、行政区を越えての学校統廃合が地域コミュニティにとって問題であることを指摘した。それに対して、小学校校長会副会長は行政区を越えての統廃合に疑問を呈しながらも「地域コミュニティも区単位にしばられないで柔軟な行政の対応も必要ではないか。」と意見を述べている。また、学識経験者は「行政区を越えての統合はコミュニティの中心を学校単位と言っておきながら、統合を進めていく行政の矛盾を感じた。同時に各種団体が行政を越えて強くなっていったらいい。」と述べている<sup>8</sup>。

第2回検討会は2002年11月1日に開催された。この回では小規模校のメリット・デメリットを検討した上で今後の取り組みについて話し合われた。校長および教諭からは小規模校の問題点についてさまざまな指摘が出た。農村地域における統廃合のあり方についても検討された。

第3回検討会は2002年12月9日に開催された。この回は2002年4月開校の神戸市立だいち小学校(須磨区)の視察と報告書の検討がなされた。

全4回の検討会を踏まえて報告書が作成された。神戸市を3つの地域類型に分けてそれぞれの課題と対応策(表1参照)をまとめた<sup>9</sup>。学校統廃合に関しては「旧市街地」地域において積極的に進める方針が立てられた。

表1 児童数減少に伴う小学校のあり方の対応策

旧市街地	統合により望ましい規模に再編成。
ニュータウン	統合を中心とした取り組み、ニュータウン全体として通学区域の変更や弾力的運用。
農村地域	小規模校のメリットを活かしつつ、デメリットを解消。

(出所)「児童数減少に伴う小学校のあり方検討会報告」をもとに筆者作成。

## (2) 神戸市立学校園のあり方懇話会

神戸市では2009年3月に『教育振興基本計画』が制定され、学校規模適正化に関わる指針が次のように示された。

### 【重点事業27】学校のあり方の検討

少子化の進行等へ対応するため、神戸市立学校園のあり方を検討します。学校の教育効果の向上の観点から、小規模校化する小中学校について学校の適正配置等の検討を進めます。

教育振興基本計画の指針にしたがって小規模校化する小中学校について学校の適正配置等の検討を進めるために「神戸市立学校園のあり方懇話会」が2009年6月から設置された。懇話会は学識経験者7名で構成されている。第1回全体懇話会が2009年6月15日に開催され、神戸市立学校園の現状と課題について確認された。その後は、「小・中学校部会」、「幼稚園部会」、「高等学校部会」の3つの部会に分かれ、7月から12月にかけてそれぞれ3回の会合が開かれた。部会では懇話会委員に加えて教育委員会事務局、小・中学校長、幼稚園長・保育所長、市立高校長、民間

企業関係者などが参加した。以下で「小・中学校部会」に焦点を当てて内容を検討する。

「小・中学校部会」は懇話会委員3名（学識経験者）、校長6名（小中3名ずつ）、教育委員会事務局6名で構成され、第1回部会は7月24日、第2回部会は10月2日、第3回部会は12月25日に開催された。また、第1回部会は「小・中学校の適正規模」、第2回部会と第3回部会は「小規模校対策及び学校再編に伴う課題」というテーマで議論が進められた。

「小規模校の課題」については主に校長・教育委員会事務局から現場の状況をふまえた意見が多く出された。クラス替えができないこと、教員の校務負担が重くなり教育活動が活発化しないこと、中学校では教科担任が一人となり独断的になりやすいことや部活動が限定されることなどが指摘された。また、小規模校化が進むと他の学校でも活躍できる先生が転出し、「個性豊かな先生」が残るといった興味深い指摘もあった<sup>10</sup>。

「小規模校対策」については学識経験者から、学校を取り巻く地域やPTAの状況が異なるため、アラカルト方式で「統合」、「校区調整」、「小規模校存置」を地域の状況に応じて考えていくべきであり、統合にあたっては小規模校対策だけではなく都市開発・地域振興の観点を踏まえて政策を形成する必要があるという意見が出された。そのために、総合的な政策のパッケージが必要であり、地域や保護者に理解を得ながら進めていくことを指摘している。校長・教育委員会からは具体的にニュータウン地域の近隣の2つの小学校を比較すると、一方は地域活動が盛んであり、他方はPTA活動が盛んであるから単純に統合はできないということが指摘された<sup>11</sup>。

第2回全体懇話会は2010年2月5日に開催され、それぞれの部会の報告がなされた。第3回全体懇話会は2010年3月29日に開催され、懇話会としての提言をまとめた。

この懇話会における学識経験者の役割について座長の清原正義氏は、懇話会での議論はおおむね教育委員会事務局のシナリオを軸に進めながら、専門的な助言をしたと述べている<sup>12</sup>。

「神戸市立学校園のあり方懇話会」の提言においても、基本的な指針は教育委員会事務局で作成していたことがわかる。学識経験者は教育委員会事務局が持つ指針に対して、専門的な見地からアドバイスをすることが役割であった。例えば、報告書の「小規模校に対する今後の取り組み」の項目で以下のように示されている。

平成15年度報告では、小規模校の地域類型を旧市街地、ニュータウン、農村地域等の3類型に区分し、地域区分ごとの対応策を示したが、現時点では、より柔軟に、「統合」、「校区調整」、「小規模校存置」といった**政策に関連する必要施策のパッケージを準備し、効果的な組合せにより最もふさわしいと考えられる政策を選択し、可能なところから小規模校対策を進めていくことが現実的な方法と考える。**（後略）

「政策に関連する必要施策のパッケージ」という部分は上述のように学識経験者からの意見によって加えられた部分である。

「政策に関連する必要施策のパッケージ」とは、児童生徒の減少への対策だけを取り出すのではなく、地域開発や都市計画をも総合的に加味して、一連の行政計画として実施することを企図した表現である。とくに地域と学校は結びつきが強く、両者が連携して取り組むことが期待されている。

#### 4. 学校統廃合計画の個別計画

##### (1) 統合決定から統合推進委員会設置まで

守屋市議会議員によると、学校の統合決定は、まず教育委員会事務局で統合対象校を選定・検討した上で、教育委員会会議で決定される。その後、市長の了承を経たのち<sup>13</sup>、地域住民や保護者に対する説明会が開催される。地元選出議員に対しては、教育委員会会議で統合が決定され、市長の承認を得てから情報が提供される。時期としては保護者説明会が開催される1年前くらいである。議員は教育委員会事務局から学校統合に関するスポークスマンとしての役割を期待されているわけではなく、地域住民からの意見や要望を教育委員会事務局に伝える役割を担っている。地域住民からの要望には情報開示に関わるものが多いとのことである。地域住民や保護者への説明に関しては教育委員会事務局が丁寧に実施しており、地域住民や保護者が統合の必要性を納得してから具体的に統合を進めていることから、最近の神戸市の統合事例において紛争化は見られなかった。また、議員が学校統合に関わる政策決定に影響力を行使できる機会は二つあり、一つは学校設置条例改正案の議決である。もう一つは校舎の工事契約に関わる予算承認の議決である。議員は地域住民の要望を教育委員会事務局に伝え、最終的な政策決定に関与する役割を担っている<sup>14</sup>。

夢野の丘小学校、湊翔楠中学校、神戸祇園小学校の統合スケジュールは表2のとおりである。保護者説明会を実施したのち、統合推進委員会が開催され、開校する。夢野の丘小学校と湊翔楠中学校は開校からしばらくは旧校舎を使用し、空いた校地に新しい校舎を建設する方式をとった。

神戸祇園小学校の統合にあたっては当初は平野小学校敷地を校舎、旧湊中学校敷地を運動場とする予定であった。しかし、保護者等から学校の敷地形状が南北に非常に細長くなり、児童の安全面等の課題を指摘されたことから、旧湊中学校を中心に周辺の公園、道路を含めた建設計画に変更となった。その計画変更に伴って新たな課題が生じた。2011年10月に開催された兵庫区の「住民自治組織代表者と区長との懇談会」において、統合校が所在する予定の下三条町自治会から「小学校の統合について、中学校の統合計画に基づき、旧湊中学校の運動場は、四小学校の運動場として利用されるとのことであったが、運動場の真ん中に新小学校の校舎が建てられるという話を、下三条町以外の町から聞いた。事実ならば、当初の計画であった平野小学校、楠幼稚園は利用せず、下三条町自体が分裂されて町の生活状況が一変するので、現存する道路はそのままとして封鎖、迂回には反対します。」(兵庫区役所2011:30)と、新校舎設置に伴って生活道路がなくなることに反対の意を唱えた。そのような事情もあり、2009年7月に保護者説明会を実施してから、新校舎設立に関する協議や地元説明も含めて、ほかの2校と比べて統合までに時間がかかった。なお、地域住民が要望していた生活道路に関しては、統合校の教育棟と体育館・運動場を分断する形で新たに設置された。

##### (2) 統合推進委員会

すべての学校において開校に向けて「統合推進委員会」が設置されたが、本稿では2015年4月に開校した神戸市立神戸祇園小学校について検討する。

神戸祇園小学校の統合推進委員会は2013年5月20日から2014年12月18日まで11回開催された。具体的な日程と主な審議内容については表2のとおりである。表3の日程に加えて、2015年1月にPTA交流会、2015年2月に最後の統合推進委員会として新校舎内覧会が実施された。

統合推進委員会は、各校PTA・保護者代表者3名（うち1名を各校の会長とする）と各校の

表2 兵庫区北部・中央区 小中学校再編事業スケジュール

	夢野の丘小学校		湊翔楠中学校		神戸祇園小学校	
2006年度		7月 保護者説明会 1月 保護者説明会				
2007年度		07年6月～09年1月 統合推進委員会 (計13回)				
2008年度	12月 校名・校区決定					
2009年度	4月 開校 (旧校舎使用)	09年5月～ 新校舎 建設工事		7月 保護者説明会		7月 保護者説明会
2010年度	1月 新校舎移転		12月 校名・校区決定	10年6月～11年2月 統合推進委員会 (計10回)	4月～ 新校舎設計	新校舎配置に関する関係機関協議
2011年度			4月 開校 (旧校舎使用)		11月 新校舎設置に関する地元説明	
2012年度				11年9月～ 新校舎 建設工事	3月 新校舎設置に関する地元説明	11年2月～ 新校舎設計
2013年度			1月 新校舎移転			
2014年度					13年5月～15年2月 統合推進委員会 (計12回)	13年11月～ 新校舎 建設工事
2015年度				4月～運動場整備工事	4月 開校 (旧校舎使用)	3月 新校舎完成

(出所) 神戸市議員守屋隆司氏より入手した資料から筆者作成。

表3 神戸祇園小学校統合推進委員会スケジュール

回次	日程	主な審議内容
第1回	2013年5月20日	あいさつ、今後の協議内容の確認
第2回	2013年7月11日	統合校の校名候補案の募集方法の検討、統合校の校区・通学路の確認、閉校式の開催方法の検討
第3回	2013年8月26日	湊翔楠中学校の新校舎見学会
第4回	2013年9月20日	校名アンケートの時期・対象の決定、体操服・水着等の選定方法・基準の検討、通学路の確認作業の分担、新PTA組織の規約・活動に向けて各校の状況の報告
第5回	2013年11月28日	通学路の現地確認の報告、体操服・水着等の選定の検討、新PTA組織の規約・活動の検討（作業部会立ち上げ）
第6回	2014年1月30日	体操服・水着等の選定の検討、通学路等の課題整理（集団登校、見守り体制）、新PTA組織の規約・活動の検討
第7回	2014年3月13日	校名候補20案の選定、体操服の決定、通学路等の課題整理、新PTA組織の規約・活動の検討、PTAの統合前の保護者交流事業の決定
第8回	2014年5月22日	人事異動による委員の変更、通学路等の課題整理、新PTAの規約・活動の検討
第9回	2014年7月10日	校名候補5案の選定、通学路等の課題整理、新PTAの規約・活動の検討
第10回	2014年9月18日	通学路等の課題整理（1学期は集団登校を実施）、新PTAの規約・活動の検討
第11回	2014年12月18日	通学路等の課題整理、新PTAの規約・活動の検討、統合名の決定（教委より報告）

（出所）「統合だより」を参考に筆者作成。

校長および教頭が委員となっており、オブザーバーとして湊翔楠中学校長と4地域のふれあいのまちづくり協議会委員長が参加し、また教育委員会事務局からも数名参加した。

統合推進委員会は保護者・教員が中心となり議論が進められた。ふれあいのまちづくり協議会委員長は、オブザーバーであったため積極的に話し合いに参加する立場ではなかった。迎校長によると、ふれあいのまちづくり協議会委員長は校名や通学路に関して多少の意見や要望は出していたものの、保護者・教員と協力してより良い学校をつくっていかうとする姿勢で参加していたとのことである<sup>15</sup>。

統合推進委員会は統合校の運営にあたって具体的な事項を決めるものであり、表3にも示しているとおり、「統合校の校名候補案の選定」、「体操服・水着等の選定」、「通学路の確認」、「新PTA組織の規約の策定、活動内容の決定」が重要なテーマとなっていた。その他報告事項として教育委員会事務局から新校舎建設工事の状況や施設開放・スポーツクラブの方針・状況が報告された。新PTA組織についての審議において、統合推進委員会とは別に作業部会が開催されて統合校のPTA規約や活動を具体化する作業に取り組んだ。統合前の2014年の夏ごろに各校から6名の統合校PTA役員が選出され、旧役員と新役員が協力して、統合校のPTA規約・活動の最終調整を図った。迎校長によると、PTAにおいて地域による衝突等はなく、役員同士で友好的に作業・交流をしていたということであった<sup>16</sup>。

### (3) 統合前の児童・教職員の交流

統合前の教職員の交流は、統合の2年前の夏休みからはじまった。最初は4校にある備品の選

定作業から開始した。それぞれの学校の教員が分担し、統合校で継続して使用する備品を選定するために各校の備品について内覧をして回った。1年前になると、備品などのハード面だけでなく、教育課程や学校行事といったソフト面の策定に取り組んだ。年に数回、第3水曜日に4校の教員が集まって教員研修を実施し、具体的な検討を進めた。また、統合するにあたって特別支援教育に関する教員研修も必要であった。湊川多聞小学校には神戸市唯一の難聴学級があり<sup>17</sup>、統合校にも継続して難聴学級が引き継がれるため、ほかの3小学校の教職員が湊川多聞小学校の難聴学級の授業の参観をしたり、難聴理解の研修を受けたりした。また、平野小学校区には児童養護施設が2か所存在することから、4校の教職員が両方の児童養護施設に行き、園長・所長の話の聞いたり、子どもたちの様子を見たりして、子どもたちが抱える課題を理解する取り組みも実施した。

統合前には4校の児童の交流も進められた。たとえば、4年生では音楽交流をしたり、5・6年生が水泳、卓球などのスポーツ交流をしたりした。統合の1年前には各学年の学年交流を2回実施した。また、平野小学校と湊山小学校は集団登校を実施していた一方で、荒田小学校と湊川多聞小学校は集団登校を実施していなかったことから、4校で日を合わせて登校の形で神戸祇園小学校の前まで集団登校の練習をした。

#### (4) 統合後の様子—神戸祇園小学校

神戸祇園小学校は2015年4月に開校し、統合前の4小学校から着任した教職員が3分の2、残りの3分の1が他の学校から着任した教職員という構成でスタートした。新年度がはじまるまでに決めなければならない教育課程や予約等が必要な修学旅行・自然教室等の学校行事については統合前に校長や教員の間で決められていたものの、校務分掌や教育目標については新年度がはじまってから決定された。迎校長は他校から着任した教職員は新しく学校をつくろうと思って来ているから、一番大事な教育目標は最後にみんなで決めるようにしたと述べており<sup>18</sup>、統合前から在籍している教職員と統合後に着任した教職員が力を合わせて新しい学校づくりを進めていることを重視していることがうかがえる。

迎校長から見て統合後のメリットとしては、子ども同士の競争で切磋琢磨しお互い成長できる点、人間関係が広がる点が挙げられた。一方でデメリットとして、人間関係が広がった分、その中で学校生活に適應できない児童が目立ってきた点、保護者同士のつながりが希薄になりお互いの子どもを見守りにくくなった点を挙げている<sup>19</sup>。

統合校には地域住民が利用できる施設が用意されている。その一つは市民図書室である。市民図書室は学校の敷地内にあり、学校図書館とは別に設置されている。市民図書室は週3回開かれている。また、運動場や体育館も平日の放課後と土日に開放されており、少年野球、サッカー、卓球、バレーボールなどのチームが利用している。これらの市民図書室や運動場・体育館は、学校施設開放委員会によって運営されている。学校施設開放委員会には校長が顧問として入っているものの学校組織とは分離されており、地域住民によって運営されている。



▲ 教育棟と体育館・運動場を分断する生活道路



▲ 地域住民が利用できる市民図書室



▲ スポーツや調理等で使用できるクラブハウス



▲ 会合等で使用できる多目的室

### (5) 跡地利用の問題

学校を統合するにあたって、跡地利用については事前に決定しないまま、教育委員会から地域住民に対して十分説明がされずに進められた。しかし、地域住民にとって跡地利用は重要な関心事である。神戸市の各区では「住民自治組織代表者と区長との懇談会」や「婦人市政懇談会」が開催されており、その中でも学校の跡地利用に関する質問・要望が多く述べられている。たとえば、兵庫区の「住民自治組織代表者と区長との懇談会」において、「鶴越小学校の跡地を災害時の避難場所として活用するよう、要望いたします。」<sup>20</sup>（2008年／菊水町9丁目第1自治会）、「元鶴越小学校跡地を売却し、市財政の赤字解消に充てるのではなく、地域コミュニティーに役立つ施設に利用していただきたい。その視点で、公園に整備し、避難所、コミュニティー施設、学童保育所等を整備することを検討願います。」<sup>21</sup>（2009年／清水町鶴越筋自治会）、「湊山小学校統合後の跡地については、避難所として、また高齢者や障害者が明るく暮らしていけるような集いの場所（福祉施設）を設けてもらいたい。また、現在、湊山地域で実施している防災訓練、夏まつり、演芸大会などの行事が引き続き実施できるような施設を設けてもらいたい。」<sup>22</sup>（2010年／雪御所町自治会）、「夢野中学校の跡地をボール等が使えるグラウンドにしてください。なお、使用方法を決める際、附近住民の意見を聞くこと。」<sup>23</sup>（2012年／清水町鶴越筋自治会）など毎年さまざまな自治会から要望が出されている。そのような地域住民の要望に対して、教育委員会事務局は「学

校統合により生じた跡地につきましては、一般的な考え方として、まず、教育委員会が教育施設としての利用を検討し、そうした利用がない場合は、全市的観点から売却を含めて地域の活性化に資するよう有効活用を検討しております。』<sup>24</sup>（2012年）と回答している。

3つの統合事例を見ると、空いた学校の校地を利用して新しい学校の校舎を建てるといった玉突きの状態での教育利用が見られる。一方で、鶴越小学校の跡地に関しては一部が売却されることとなった。守屋議員によると、鶴越小学校の跡地について教育委員会は当初売却する方針であったものの地元からの反対を受けて、3分の1を地元に残して、3分の2を売却ということになった。地元に残した3分の1の土地には、現在は公園ができていて、将来的には地域の福祉センターを移設する計画である<sup>25</sup>。2015年4月に統合し、現在は使われていない平野小学校、湊山小学校、荒田小学校の跡地利用に関しては未定の状況であると迎校長は述べている<sup>26</sup>。

表4 統合対象校の跡地利用状況（2015年7月現在）

旧学校名	跡地利用状況
菊水小学校	神戸市立友生支援学校が移転。
鶴越小学校	一部（3分の2）を売却、一部（3分の1）を地元活用。
夢野小学校	神戸市立夢野中学校が移転。
東山小学校	統合校の神戸市立夢野の丘小学校が立地。
湊中学校	統合校の神戸市立神戸祇園小学校が立地。
楠中学校	統合校の神戸市立湊翔楠中学校が立地。
平野小学校	※未定。
湊山小学校	※未定。
荒田小学校	※未定。
湊川多聞小学校	統合校の神戸市立湊翔楠中学校の運動場を建設中。

（出所）守屋議員と迎校長へのインタビュー調査より筆者作成。

## 5. 考 察

ここまで学校統廃合計画の事例を取り上げ、政策形成過程における各アクターの関与について検討してきた。最後に神戸市における学校統廃合をめぐる各アクターの役割について整理する。

学校統廃合計画において教育委員会事務局は中心的な役割を担っている。学校統廃合対象校の選定・検討からはじまり、学校統廃合が決定すると市長、議員、地域住民、保護者に対して統合の必要性や計画を説明する。その際、保護者や地域住民から要望を受けて、神戸祇園小学校の新校舎建設の事例のように計画を再検討することもある。統合推進委員会にも参加し、新校舎建設の状況や施設開放・スポーツクラブの方針・状況、教育委員会の検討状況などの報告を担当している。学校統廃合計画の指針となる市全体の教育政策の草案も作成している。

学識経験者は教育委員会事務局が進める教育政策をサポートし、学術的な立場から助言する役割を担っている。参加している学識経験者は教育委員会事務局に対して批判的な意見を述べるのではなく、他の自治体の事例などを挙げながら前向きな意見を述べている。神戸市立学校園のあり方懇話会において、学識経験者から「政策に関連する必要施策のパッケージ」を用意すること

が提案され、採用された。学校統廃合、校区調整、小規模校存置などそれぞれの地域に応じた政策を選択し、さらに地域振興の観点から子どもたちや地域住民にとって有益な政策を実施していくことがその趣旨である。

市長は神戸市立学校設置条例の改正案を提出するに際し学校統廃合に関して承認する権限を持っているが、教育行政の独立性を保つために教育委員会の決定には干渉していない。小野・植田・阿内・時田（2014）では、小規模自治体である秋田県美郷町の事例を取り上げて、町内3校の中学校を1校に統合する際、町長は地域住民に対する説明会でスピーカー的な役割を果たしたことを示したが、神戸市において市長はそのような役割を果たしていなかった。

市議会議員は地域住民の意見・要望を吸収し教育委員会事務局に伝える役割を担っている。議員に学校統廃合の情報が伝えられるのは、教育委員会で決定し、市長の承認を経た後であるため、統合の検討段階に参加できる立場ではないものの、学校設置条例改正案の議決と校舎の工事契約に関わる予算承認の議決において賛成・反対の立場を示すことができ、最終的な政策決定に関わる役割を担っている。

校長・教員は統合に向けて具体的な学校運営について検討する役割を担っている。統合校の備品の選定、児童・教員の交流、教育課程、学校行事について決定するとともに、各校の閉校に向けた準備も進めている。たとえば、湊山小学校では校長が中心となって湊山小学校および湊山地区の歴史をまとめた『湊山ものがたり』（全99頁）を作成した。他の学校でも閉校記念誌を作成している。また、校長・教員の代表者は市全体の学校規模適正化計画に参加し、現場から見た意見を述べている。

保護者は統合推進委員会で中心的な役割を担っている。その中でも統合校のPTA組織の設立に向けた活動や通学路の確認作業などを重視している。

地域住民は各町の自治会や各ふれあいのまちづくり協議会を通して教育委員会、区長、議員に意見・要望を述べる役割を担っている。また、学校統廃合に向けた統合推進委員会にはオブザーバーとして参加し、統合校の教育環境がより良くなるよう教員・保護者と協力している。

このように教育委員会事務局が策定した計画を中心に、学識経験者、市長、議員、校長・教員、保護者、地域住民がそれぞれの役割を担いながら、子どもたちや地域住民・地域社会にとって利益が最大限となるように協力して学校統廃合計画を進めていることが明らかとなった。その構図は図2にまとめている。

しかしながら、神戸市の学校統廃合計画には課題が残っている。新校舎建設による子どもたちの教育環境の改善や、市民図書室や運動場・体育館利用など地域住民に対しての利益は見出せるものの、跡地利用に関しては教育委員会と地域住民の意見・要望が必ずしも一致していない。跡地利用は教育委員会だけで決定できる問題ではないため、市政全体と関連付けなければならない研究課題である。

小学校区は地域コミュニティの核となっているケースが多いが、小学校の統合により小学校区内に地域コミュニティが複数存在する現象が生じている。神戸祇園小学校では、統合前の4小学校区にそれぞれふれあいのまちづくり協議会が設置されていた。統合後もふれあいのまちづくり協議会は統合することなく旧小学校区にそれぞれ存在する。それゆえに地域による子育てを考え

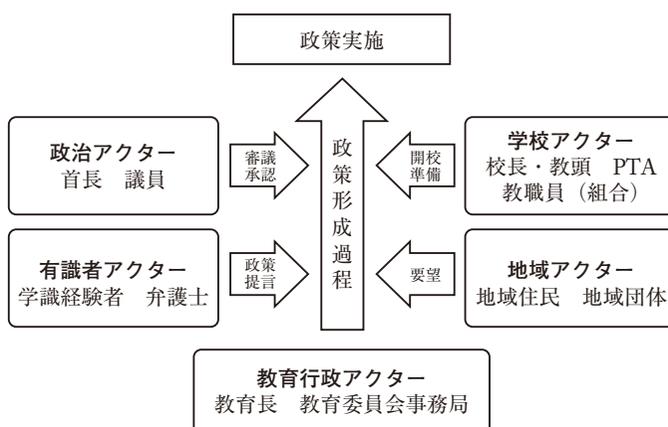


図2 学校統廃合計画における各アクターの役割

ると、地域住民は「神戸祇園小学校の子ども」というより「〇〇地区の子ども」という意識で子どもたちと関わることになる。そこに小学校と地域が連携して一緒に子どもたちを育てていくうえでの課題を垣間見ることができる。

## 6. まとめ

以上、神戸市における学校統廃合計画の事例を取り上げ、政策形成過程における各アクターの関与について検討してきた。

本稿の事例においては、学校統廃合を含む学校規模適正化については概ね合意を得られており、紛争化しなかったことがわかる。これは児童生徒数減少による小規模校化への弊害が政策課題としてすべてのアクター間で共有されていたことによるものと言える。

その一方で、重要な要素として教育委員会事務局のマネジメント機能がある。政令指定都市のように大規模自治体においては首長と教育委員会事務局の関わりは相対的に薄く、教育委員会事務局は様々なアクターの意見や情報を収集し、承認を得て、さらに実現のための作業配分（開校準備等）をしなければならない。大規模な自治体であるほど、教育ガバナンスのあり方には教育委員会のマネジメント機能の必要性が増すと言えよう。

最後に本研究の課題を述べたい。本稿においては、先行研究の京都市や岡山市の事例を取り上げつつ、神戸市の一事例のみに焦点を当てて分析を行った。先に述べた通り、大規模な自治体であるほど、教育委員会のマネジメントが必要とされるか否かを証明するためには、他の政令指都市との比較検討を行わなければならない。この研究課題については今後の課題としたい。

【謝辞】 インタビューにご協力いただいた神戸市教育委員会事務局のみなさま、清原正義先生、守屋隆司先生、迎康弘先生には記して御礼申し上げます。

【付記】 本論文は、早稲田大学教育総合研究所一般研究部会（B-7）「地方教育ガバナンスの動態研究（代表：小松茂久）」（2014-2015年度）の研究成果の一部である。

### 【注】

- 1 本稿における「教育ガバナンス」とは、「公的アクターに基本的な統制権や責任を付与しつつも、NPOや企業や地域団体など公的アクター以外の多様なアクターがネットワークとしてつながりを持って教育政策の形成と決定に関与し責任を分有する」様態を指す（小松2013）。本稿における「教育ガバナンス」の概念は上記に依拠している。
- 2 データは文部科学省（2015）より。
- 3 守屋議員は自由民主党神戸市会議員団に所属しており、兵庫区選挙区の選出である。
- 4 日本で最初の政令指定都市は、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市である。
- 5 神戸市ホームページ（<http://www.city.kobe.lg.jp/>）（最終閲覧日：2015年9月21日）より。
- 6 データは神戸市教育委員会（2014）より。1980年代以降は神戸市においては市町村合併が見られないが、ポートアイランド、六甲アイランド等の埋立地を造成しているため、市域が広がっている。
- 7 神戸市のふれあいのまちづくり協議会は、1990年3月31日施行の「神戸市ふれあいのまちづくり条例」に基づいて設置された。
- 8 以上3名の発言は、児童数減少に伴う小学校のあり方検討会（2002a）より引用。
- 9 報告書は「Ⅰ. 神戸市の小学校の状況」、「Ⅱ. 小規模校におけるメリット・デメリット」、「Ⅲ. 今後の取り組み」、「Ⅳ. 統合に向けて考慮すべき事項」で構成されている。
- 10 神戸市教育委員会学校計画課（2009d）より。
- 11 神戸市教育委員会学校計画課（2009d）より。
- 12 清原正義氏に対するインタビュー調査より（2014年10月31日）。
- 13 神戸市の場合は神戸市立学校設置条例によって設置する学校が定められており、学校統廃合を実施する場合は同条例改正案を市長が議会に提出する必要がある。
- 14 守屋隆司氏に対するインタビュー調査より（2015年6月17日）。
- 15 迎康弘氏に対するインタビュー調査より（2015年7月29日）。
- 16 迎康弘氏に対するインタビュー調査より（2015年7月29日）。
- 17 湊川多聞小学校には7つの特別支援学級があり、知的障害が2クラス、自閉症・発達障害が1クラス、肢体不自由が1クラス、難聴学級が2クラス、そして病弱学級が1クラスあり、神戸祇園小学校が継続して担っている。
- 18 迎康弘氏に対するインタビュー調査より（2015年7月29日）。
- 19 迎康弘氏に対するインタビュー調査より（2015年7月29日）。
- 20 兵庫区役所（2008：4）。
- 21 兵庫区役所（2009：18）。
- 22 兵庫区役所（2010：22）。
- 23 兵庫区役所（2012：4）。
- 24 兵庫区役所（2012：4）。

- 25 守屋隆司氏に対するインタビュー調査より（2015年6月17日）。
- 26 迎康弘氏に対するインタビュー調査より（2015年7月29日）。

### 【引用文献一覧】

- ・小野まどか、植田啓嗣、阿内春生、時田詠子（2014）「学校統廃合計画における地方教育ガバナンスに関する研究—秋田県美郷町を事例として—」、『早稲田大学大学院教育学研究科紀要』別冊21（2）、pp.59-70
- ・小松茂久編（2013）『教育行政学 教育ガバナンスの未来図』昭和堂
- ・丹間康仁（2010）「コプロダクション論に基づく「協働」概念の内実化—学校統廃合をめぐる住民と行政の関係性に着目して—」、『日本社会教育学会紀要』（46）、pp.51-60
- ・藤村法子（2010）「政令指定都市・中心部における学区再編・統合と教育改革：京都市を事例として—」、『日本教育経営学会紀要』（52）、pp.182-186

### <行政関係資料>

- ・神戸市学校園のあり方懇話会報告（2010）『神戸市立学校園のあり方懇話会報告』
- ・神戸市教育委員会（2009）『神戸市教育振興基本計画』
- ・神戸市教育委員会（2014）『平成26年度神戸市学校基本調査』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2009a）『第1回神戸市立学校園のあり方懇話会』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2010a）『第2回神戸市立学校園のあり方懇話会』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2010b）『第3回神戸市立学校園のあり方懇話会』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2009b）『神戸市立学校園のあり方懇話会第1回小・中学校部会』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2009c）『神戸市立学校園のあり方懇話会第2回小・中学校部会』
- ・神戸市教育委員会学校計画課（2009d）『神戸市立学校園のあり方懇話会第3回小・中学校部会』
- ・児童数減少に伴う小学校のあり方検討会（2002a）「第1回児童数減少に伴う小学校のあり方検討会議事要旨」
- ・児童数減少に伴う小学校のあり方検討会（2002b）「第2回児童数減少に伴う小学校のあり方検討会議事要旨」
- ・児童数減少に伴う小学校のあり方検討会（2002c）「第3回児童数減少に伴う小学校のあり方検討会議事要旨」
- ・児童数減少に伴う小学校のあり方検討会（2003）「児童数減少に伴う小学校のあり方検討会報告」
- ・兵庫区役所（2008）『平成20年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ』
- ・兵庫区役所（2009）『平成21年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ』
- ・兵庫区役所（2010）『平成22年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ』
- ・兵庫区役所（2011）『平成23年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ』
- ・兵庫区役所（2012）『平成24年度住民自治組織代表者と区長との懇談会のまとめ』
- ・文部科学省（2015）『平成27年度学校基本調査』
- ・4小学校統合推進委員会（平野小・湊山小・荒田小・湊川多聞小）（2013-2014）「統合だより（第1号-第11号）」

