

学校統廃合における住民の合意形成をめぐる論点

中島 智子

(元プール学院大学 教授)

1. 学校統廃合はなぜ「もめる」のか

日本の公立学校の統廃合は、戦前から引き続き戦後においても全国でおこなわれてきた。しかし、その手法や統廃合の形態はさまざまであり、スムーズにいった場合よりも何らかの葛藤場面が生じた場合の方が圧倒的に多いだろうことは、容易に推測できよう。

なぜか。それは、学校統廃合に関係するアクターが、大まかにいっても教育行政、地域住民、保護者と多種にわたるからである。また、統廃合を推進するにしろ反対するにしろ、財政的観点と教育的観点、さらには地域社会のあり方や存続にかかわる観点というように、異なる観点からの議論になることも問題を複雑にしている。

そうしたなかで、住民（保護者を含む）の合意形成を得るための工夫も生み出されてきている。住民の側からも、学校統廃合を契機に新たな学校との関係や地域づくりに向けた能動的な動きも現れている。

本稿では、学校統廃合における住民の合意形成をめぐる論点について、各アクター間の葛藤と調整場面に着目して整理するとともに、そこから導きだされる課題とその解決方途の一端について検討する。

2. 行政と住民の「間」

戦後日本の公立小中学校の学区・学校統廃合の政策と動向は、三つの段階に整理されている（若林2008）。第一期は、1950年代の昭和の大合併といわれる市町村合併時であ

る。第二期は、高度経済成長期の都市への人口流出による地方の農山漁村の過疎化が深刻化した1970年代で、都市部においても人口のドーナツ化現象が生じて学校統廃合が進んだ。第三期は、1990年代から顕在化し始めた長期的構造的な少子高齢化に伴う全国的な統合問題で、この時期は市町村の平成の大合併時と重なる。

このうち、第一期には文部省が学校統廃合施策を強力な姿勢で推進したこともあって、学校統廃合を推進する行政側とそれに反対する住民側の対立的な構造が顕在化したといわれる（丹間2015）。また、一期二期とも統廃合による新校舎建設のための国庫補助率が危険校舎の改築よりも高かったために、無理な統廃合を誘発し、地域住民と地方自治体の間に軋轢を生むこととなった（若林2008）。第三期の背景要因には、少子化だけでなく、地方分権化と国及び地方自治体の財政健全化もある。

学校設置者である地方公共団体が、以上のような状況のもとで学校統廃合を推進しようとした場合、地域住民や保護者による反対姿勢が強まる傾向がある。「学校統廃合をめぐる反対運動は、統合自体に反対するため（そのためもあるが）よりも、むしろ合併経過の中に根をもつ住民無視の強引な合併と、学校統廃合の決定における地元住民無視の非民主的な地方政治のあり方に対する抵抗に原因していることが多い」との指摘もある（若林2012）。

3. 学校統廃合の推進方法と住民

学校統廃合の決定は、どのような方法や手続きで進められるのだろうか。それは概ね、

1) 教育委員会による統廃合計画案の検討、2) 審議組織の設置、3) 住民や保護者への説明・意見聴取を経て具体的な計画が決定され、4) 学校設置条例改正時の議会での議論という過程を辿るといわれる。しかし、1) から3) までをどう進めるかは地域によって異なり、審議の公開・非公開も自治体ごとに異なる(安田2009)。すなわち、1) から3) までのそれぞれについてだけでも、自治体によってまた同じ自治体内でも時期によってさまざまであり、審議組織を設置しない場合もある。住民との関係でいえば、3) の住民や保護者への説明の時期や方法如何で、統廃合決定過程が大きく左右されることもある。

この点については、1956年の中央教育審議会答申「公立小・中学校の統合方策について」でも、学校統合の基本方針に関して、「学校統合は慎重な態度で実施すべきものであって、住民に対する学校統合の意義についての啓発については特に意を用いること」としていたが、さらに1973年の文部省通知「公立小・中学校の統合について」では、「学校規模を重視する余り無理な学校統合を行い、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない」と、それまでに住民の反発を招いたケースが多発したことから、地域住民の合意形成過程を慎重におこなうよう促していた。

2015年に文部科学省が出した「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」(以下2015年手引き)では、住民合意についてさらに詳細な言及をしている。まず、基本的な考え方として、学校は児童生徒のための教育施設であるから学校統合の適否の検討には教育条件改善の視点を中心に据えるべきだとしつつも、「地域住民から見た学校は、地域社会の将来を担う人材を育てる中核的な場所」であり、「防災、保育、地域の交流の場など様々な機能を有している場合も多く、学校づくりがまちづくりと密接に関わる場合も多い」と、地域にとっての学校の存在意義を明確に記述している。また、学校は保護者や地域住民の支えを必要とし、さらに、保護

者・地域住民等を「公費で運営される公立学校をモニタリングする主体」と位置づけて、「地域とともにある学校づくり」を進めるためにも保護者や地域住民の理解や協力が大切だとしている。

そこで、住民の合意を得るためには、具体的なデータや資料に基づいた十分な情報提供を行うことが必要として、その具体例をあげ、各市町村はそのために十分に研究して具体的な計画立案をするようにと、行政側の対応姿勢に細かな指摘までおこなっている。

また、検討プロセスへの保護者や住民の参加方法の事例を、以下のように例示している。

- ①地域や保護者の代表に検討委員会の委員として参画してもらう。
- ②検討前や検討の途中で保護者や地域住民のニーズや意見を聴取するためにアンケートや公聴会、パブリックコメント等を行う。
- ③アンケートを行うに当たっては、学齢の児童生徒の保護者のみならず、就学前児童の保護者や子育てを予定している世帯の意向も適切に把握する。
- ④広報誌やタウン誌等で検討委員会における検討状況をきめ細かく情報提供する。

4. 学校統廃合における〈京都方式〉

2015年手引きでは、先の1) から3) によるトップダウン方式ではなく、地域の自治組織等の主体的な検討の結果を踏まえて教育委員会が学校統合の検討を始める方式や、地区全体における学校規模適正化の大まかな方向性を示した上で、統合の組合せや配置など具体的な統合プランについては保護者や地域住民からなる地域の検討委員会の検討に委ねる方式を採る自治体があることを紹介している。このようなボトムアップの方式の一例が、学校統廃合における〈京都方式〉といわれるものである。

京都市では、1978年に中学校2校の統合問題をめぐって、地元で猛烈な反対運動が起こり、親たちが共同して子どもたちを登校させない同盟休校という事態に至った。翌年に統合を果たすが、このケースは教育行政からのトップダウン方式が引き起こした「失敗」例として市教委は深刻に受けとめ、その後学校

統廃合への取り組みを控える契機となった。ところが、1983年に地元から統合を望む声が上がって小学校2校の統合を教育委員会に要望するという、ボトムアップの学校統合が誕生した。

京都市教育委員会は、この二つの事例を教訓に、地元主導による学校統廃合方式を確立した。それは概ね、地元のPTAや自治組織等関係者で構成する検討委員会を設置して協議を進め、統合の方向性が決まれば、統合相手校学区の検討委員会と合同で協議して要望をとりまとめ、関係学区が教育委員会に統合要望書を提出するという方法である。教育委員会が統合の対象となる学校規模や対象校を具体的に指定するというのではない。

〈京都方式〉確立の背景には、明治2年に住民自治組織である「番組」を単位に64の小学校が設立され、小学校が教育機関であるだけでなく、町会所であるなど地域の拠点でもあったという特有の歴史がある。明治中期に学区制が敷かれ、1941年の国民学校令によって学区による小学校の運営が廃止された後も、「元学区」という住民自治の単位として現在に引き継がれている。

このように、学校と地域との一体感が強く、地域が住民自治組織を構成して機能しているため、地域の学校がなくなる学校統廃合にはことさら抵抗があると思われる京都市において、だからこそトップダウンではなくボトムアップによる方式が編み出されたといえる。その結果、1992年から2018年までに72校が19校に統合された。

しかし、ボトムアップ方式では、多様な地域住民の間での、また統合相手校となる地域との間での合意形成には、乗り越えなければならない壁や局面がある。合意形成のプロセスと解決法について、次にみていこう。

5. 住民間の多様性と合意形成——保護者の場合

地域住民には保護者も含まれるが、ここではまず保護者を取りあげる。

保護者については、PTAを通した合意形成となる。統合の契機は、小規模校であることに何らかの懸念を抱いた保護者サイドからの場合と、学校長から促しを受ける場合があ

る。まずPTA内に検討委員会が設置されるが、その際に「小規模校問題検討委員会」などの名称が用いられ、はじめから学校統廃合を目的とはしない。会での検討と合わせて、全保護者への説明会やアンケートが実施され、必要に応じて学校長や教育委員会からデータ資料や事例等の提供を受ける。最終的にはPTA総会で決議することになるが、そのプロセスを如何に丁寧に進めるかが鍵で、アンケートの100%回収を目標にしたり、最後まで反対する保護者とも話し合っただけで了承を得るような努力がなされる。

保護者によってその時の学校規模をどのように考えるかは異なり、子どもが何年生であるか（いつ卒業するか）や下のきょうだいがいるかどうかでも考えが違う場合もある。また、中学校の場合は在籍期間が三年間と短いので、現役保護者にとっては学校統合が直接関係するという意識を持ちにくいこともある。また、PTA役員が毎年のように替わるのでは検討の継続性に困難が伴うため、検討委員会委員長が年度を越えて就任するところもある。

なお、保護者には、現役保護者だけでなく将来の保護者も含むと考えられるが、地域での情報共有や協議の場の設定を通して、将来の保護者にも情報伝達と参加を保証できる。また、すでに検討が進んでいる場合、次年度入学予定者の保護者には、入学前の説明会や入学式等でその旨を伝えるようにしているところもある。

6. 住民間の多様性と合意形成——地域住民の場合

学校統廃合について、学校保護者と地域住民との間の意見の相違は個別の事例で異なるが、一般に保護者の方が小規模校であることを問題と考えて統合を望み、地域住民は地域の学校がなくなることに賛成できない傾向があるといわれる。保護者にとっては今現在の子どもの教育の問題であるが、地域住民にとっては、学校が地域の歴史遺産であり文化的拠点であるため、それが失われることへの抵抗が大きくなる。また、過疎傾向の強い地域では、学校がなくなれば子どものいる世帯が今後いなくなり、新たな移住も見込めない

ことから、地域社会の存続に関わる問題とも受けとめられる。

しかし、それでも地域住民の意見は必ず一致するとは限らない。地域居住年数や当該校の卒業生（もしくはその保護者だった）かどうかにもよるであろうし、日常生活における学校とのかかわり方や、地域の将来展望の持ち方によっても異なるだろう。

このように、その内実は多様な地域住民の合意を形成することはたやすいことではない。地域自治組織の会長が、自らの代での統合は避けたいと思うこともあるのは、それによって地域住民間に軋轢が生じることへの懸念や、地域の先達から引き継いだ地域と学校との関係を自身の代で途絶えさせることへの逡巡が生じるからでもある。

したがって、地域住民に検討を促したり合意を形成するために、学校の統廃合と閉校後の校舎利用の問題を分けるという工夫がなされることがある。小規模校問題の解決は、「子どもの教育のため」という議論を前提に設定し、閉校後の校舎利用や跡地の問題を切り分けるのである。校舎や跡地問題については、一定の期間は地域の利用を認めたり、その後の計画に地域住民の参加や意向の反映を保証する場合もある。「子どもの教育のため」を第一義とすることで、統合相手校（地域）に対する「感情」問題を抑えることもできる。

しかし、議論の切り分けは、統合後の教育について地域住民が専門的なことはわからないとして意見を差し控えることになれば、協議全体から住民を遠ざけることにもなる。

7. さらなる論点と課題

ボトムアップ方式の場合、教育行政のかかわりをどのように考えればよいのか。保護者と地域住民の合意形成過程においては、支援が必要となることもある。PTAの場合は学校長が、地域の場合は教育委員会が支援者となるが、保護者や地域住民の意識や合意形成過程を注視しながら、必要な情報提供等をおこなうような後方支援に徹するところでは、葛藤場面をうまく乗り越えられるようである。

学校統廃合問題の解決は、時間もかかれば手間もかかる。しかし、行政側がこの問題

を財政上の問題と位置づけて早期決着を求めた場合、結果的には禍根を残すことが多い。それよりも、財政上の問題も含め情報を公開して住民参加の下で話し合う機会を工夫することは、住民が地域の教育や地域の将来について学習する機会を提供し、それによって住民と行政の協働を促すことにもなるといわれる（丹間2015）。

また、新たに誕生する統合校と広がった地域との関係づくりを考えると、統合プロセスでの住民参加によって統合校への関心と理解を高め、学校運営協議会等を通じた住民の教育参加に繋げることも重要である。新たなカリキュラムの中に広い校区を学習の場として設定することも大切なポイントとなる。

このように、学校統廃合問題は、結果のみを重視するのではなく、そのプロセスを通じて、統合後もしくは統合に至らないとしても新たな学校づくりと地域づくり、両者の関係づくりに繋げる契機と考えれば、その労苦は幾分かは報われるであろう。学校統廃合問題は、終わることのないプロセス・ストーリーなのである。

なお、この問題の直接のアクターとして、一般に子どもや教職員は含まれない。子どもの意見やかかわりをどのように考えるかには議論があろう。また、教職員は統廃合が決まってから統合校におけるカリキュラムや新校舎の設計に関与するが、それまでは意見を求められることはあまりない。これらも重要な問題であり、今後の課題である。

【参考文献】

- 丹間康仁 (2015) 『学習と協働－学校統廃合をめぐる住民・行政関係の過程』 東洋館出版社
- PHP研究所編 (2007) 『教育再生への挑戦－市民の共汗で進める京都市の軌跡』 PHP研究所
- 安田隆子 (2009) 「学校統廃合－公立小中学校に係る諸問題」 『調査と情報』 第640号
- 若林敬子 (2008) 「学校統廃合と人口問題」 『教育社会学研究』 第82集
- 若林敬子 (2012) 『増補版 学校統廃合の社会学的研究』 御茶の水書房