

# 学校統廃合問題における適切な学校配置等をめぐる課題

中島 勝住  
(京都精華大学)

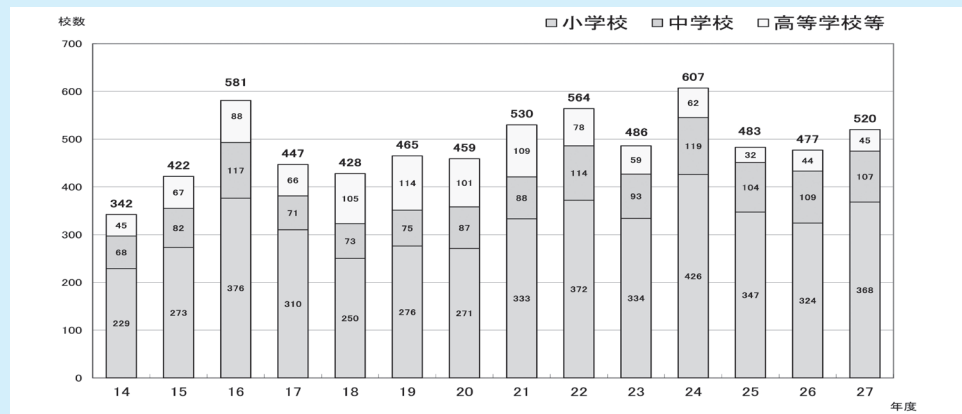
## 1. 学校数の推移

学校の統廃合をめぐっては、戦後から現在までを概観してもさまざまな問題が生じ、その解決には時間と労力を要するものも多かった。廃校対象地域や学校保護者の反対によって裁判にまで持ち込まれたケースや、同盟休校などの深刻な事態になった事例もある。しかし、そうした問題があったとしても、少子

化傾向が続いていることもあり、現在も文部科学省は学校の統廃合を継続する方針を基本的には変えていない。(グラフ-1)

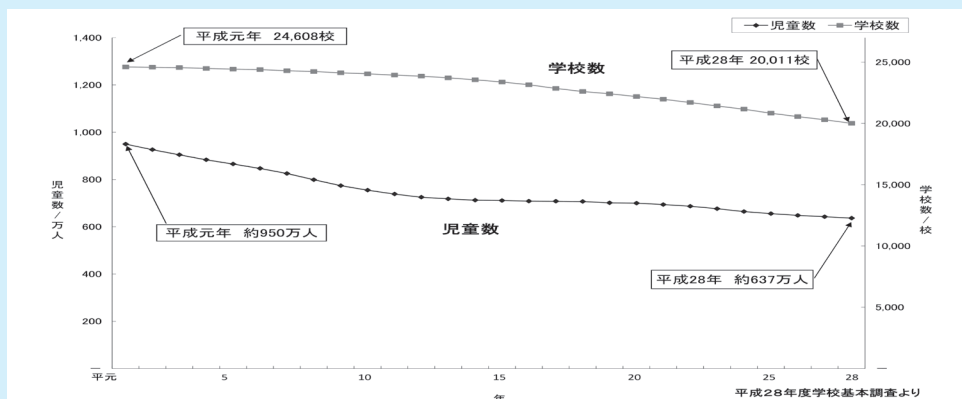
もちろん、廃校数がすなわち学校の減少数ではないが、2校以上の学校が統合することによって少なくとも1校以上の学校が廃校となるから、相当数の学校が毎年減少していることになる。(グラフ-2)

グラフ-1 廃校数の推移



学校施設活用状況実態調査の結果について (2017/1)

グラフ-2 小学校数と児童数の推移



文部科学省「過疎問題懇談会説明資料」(2017/10/2)

## 2. 学校統廃合の背景

戦後の大規模な学校統廃合は、1953年に開始された昭和の市町村合併をきっかけに始まったと言われている。この時期は、1956年の文部省通達「公立小・中学校の統合政策について」と1957年の「学校統合の手引」が大きな契機となった。

その後、急速な統廃合実施によって表面化した様々な社会的問題に対応するため、一旦統廃合を見合わせる内容の通達「公立小・中学校の統合について」が1973年に出され、統廃合は大きく減少した。そして1985年に再び統廃合は増加傾向に転じたが、その速度はこの後に続く時期に比べ緩やかであった。

1999年から再び大規模な学校統廃合が始まったのは、平成の市町村合併がきっかけであったが、それが終了した2010年以降も続いている。その中で、2015年「公立小中学校の適正規模・適正配置に関する手引」（以後、「手引」とする）が、1957年「学校統合の手引」の約60年ぶりの改訂版として出されたことの意味は大きい。

## 3. 本稿の目的

以上のような背景から、本稿は、現在も進行中である統廃合に大きく関わると考えられる「手引」を参照しながら、学校統廃合を実施する際、その根拠として戦後一貫してあった「学校規模」とその論拠としての「切磋琢磨」について簡単に解説し、統合時に問題とされることが多い「通学距離」の影響について実例を紹介しながら、今後の議論のための材料提供を試みる。

## 4. 2015年「手引」

「学校統合の手引」改訂のきっかけとなったのは、アベノミクスの重要な柱である骨太改革「経済財政運営と改革の基本方針2014」が2014年6月に閣議決定されたことである。そのなかで、「距離等に基づく学校統廃合の指針」の見直しによる「学校規模の適正化」の必要性が謳われたことが、「手引」改訂への背中を押すこととなった。その後9月の「学校規模適正化等に関する実態調査」を経てさらに条件は整えられていった。

そうした事情もあり、「手引」においては、

学校適正化を通じて学校統廃合を今後も進めていくという、2000年以降文部科学省とってきた基本的なスタンスに変化はなく、より積極的な実施を要請するものであろう。

内容を概略すれば、1章では学校の規模適正化の前提を述べ、画一的ではない全国の状況に配慮しつつも、「切磋琢磨」によって「思考力、判断力、問題解決能力などを育み、社会性や規範意識を身に付けさせることが重要」とし、従来の文部科学省の主張をほぼ繰り返す内容となっている。そして2章では、各地の個別事情に配慮すべきとしながらも、小規模校であることのデメリットを、3章では反対に、統合のメリットを詳細にあげることによって統合への道筋を示し、それを促す内容となっている。またあわせて、統合に向けた合意形成や生じる課題に対して慎重な対応も求めている。概して、統合へのインセンティブを高める意図が見られる内容になっている。

それに対して4章と5章は、いささか従来までとはトーンが異なる。4章では、小規模校における教育のメリット/デメリットを詳細かつ具体的に挙げ、そうした学校を存続させるための手順が細かく示された。そして5章では、一旦休校になっている学校が再開する場合の注意点などに言及している。なお、6章は、今後、学校統廃合における都道府県の役割が大きくなると考えられるため、とくに設けられた章である。

総じていえば、学校統廃合に向けた文部科学省のスタンスは変わらないが、4章、5章に見られるように、小規模校の実態をメリット/デメリットというかたちではあっても明らかにした点は、小規模校の現状を追認し、将来にわたりその存在を広く容認するものとなっている。

## 5. 学校規模をめぐる課題

「学校規模」は、1947年制定の学校教育法施行規則第4条に「小学校の学級数は、十二学級以上十八学級以下を標準とする」、あるいは1958年の義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第4条1項に、「適正な学校規模の条件」として「学級数が、小学校及び中学校にあってはおおむね十二学

級から十八学級まで」と定められている。これを根拠として、学校統廃合を進める際には、「学校の適正規模化」や「学校規模の適正化」ということばが使用されている。

この「学校規模」の単位になっているのは学級数であるが、その学級を構成する児童数は法律<sup>1</sup>によって定められており、1958年の50名から始まり、1980年から2010年までは40人、2011年以降は一学年のみ35人を標準とすることになっている。したがって、12学級といっても、50人編制ならば学校の児童数は計算上最低306人であり、40人編制では246人、現在は241人となる。同じ学級数であっても、学級編制によって、児童数による「学校規模」は異なるということである。例えば、学級編制の上限を現在の一学級児童数の全国平均である24人とすれば、12学級の「学校規模」は150人となる。

では、学級数とその児童数の現状はどうなっているのだろうか。2017年で、1小学校あたり学級数は全国平均で11.2学級、1学級あたり児童数は23.6人である。12学級に満たない、いわゆる小規模校は2016年で全体の45.4%を占める<sup>2</sup>。これらのデータは、学校の統廃合が進んだ現在にあっても、その統廃合も含めて小規模化の傾向は変わらないことを示している。したがって、統廃合による学校規模の適正化の達成は事実上かなり困難になっていると考えられる。

## 6. 「学校規模」と「切磋琢磨」

「手引」では、これまでと異なる適正規模化への基準を示した。従来12学級に満たない学校は、統廃合によって12学級以上の「学校規模」を目指すとされていた。しかし、「手引」は、学校単位で「クラス替え」が可能かどうかを基準にした結果、6学級以下の単級学校と2学年だけでのクラス替えが可能な8学級までの学校は、統廃合の「速やかな検討」が必要とされたが、半数のクラス替えが可能である9学級から11学級までの小規模校については、今後の検討にまかされるとした。つまり、統合の対象を8学級以下の小規模校に引き下げたということである。

また一方で、「手引」は、「児童生徒が集団の中で、…切磋琢磨することを通じて一人一

人の資質や能力を伸ばしていくという学校の特質を踏まえ、…一定の集団規模が確保されていることが望ましい」として、「一定の集団規模」、つまり12学級以上のスケールメリットを強調し、「切磋琢磨」できない12学級以下の小規模学校については、そのデメリットを「課題」として細かく示し、その解消を促している。

このスケールメリットとしての「切磋琢磨」は、統合を実施していく際の強力な推進力になることが多い。しかし、「切磋琢磨」するとは、学問に励むこと、また仲間同士で励まし合い、向上することであるから、人数の多寡に本来は関係がない。つまり「生徒数」や「学校規模」の大小によって成否が決められるものでもない。

## 7. 通学距離をめぐる課題

1958年の施行令第4条2項に「小学校にあってはおおむね四キロメートル以内、中学校及び義務教育学校にあってはおおむね六キロメートル以内であること」と定められているものが「通学距離」の基準<sup>3</sup>となっている。

「手引」では、「小学校は四キロ」を事実上徒歩による通学距離の上限とし、他の手段、すなわちバス利用で「概ね一時間以内」を一応の目安とし、条件によっては「一時間以上」の適否を判断することとした。

バス通学という現実を追認したかたちになるが、この現実を引き起こしたのは平成の市町村合併にともなう学校統廃合の結果である。つまり、合併によって市町村規模の標準である人口8,000人<sup>4</sup>を確保するため規模面積が大きく拡大した結果、統合後の通学距離が延びざるを得なかったという事情がある。このことからわかるように、学校の適正規模化と通学距離の関係は、両者の基準をともに満足させることは非常に難しい。

また、バスによる1時間の移動距離は、少なく見積もっても30kmほどはある。上限が4kmと30kmでは、通学手段の違いはあったとしても、この距離の差がもたらす影響は、児童にとっても地域にとっても大きいと思われる。

### <実態調査より>

次に、筆者が調査してきた事例、いずれも「手引」以前の統廃合事例を簡単に紹介するが、統合後の通学や地域に関する変化の実態が見て取れる。

#### 事例-1

京都府相楽郡南山城村には、2002年まで4小学校があったが、2003年、2006年の二段階統合の結果、新たに建設された新小学校に統合した。4小学校のうち、3校の地区はそれぞれ国道から離れた旧村であり、小学校はそれぞれの地区の中心に位置し、徒歩通学圏内にあった。

ここでは、統合後の小学校への通学距離に注目してみる。各地区の小学校から新小学校までの距離は、最も近い地区で4km、あとの3地区は4.4、9.5、10.5kmとなった。3地区は4kmという徒歩通学距離の上限を超えている。しかも、南山城村はほとんどの地域が山林であるため、新小学校近くの団地の子どもを除いて、旧各地区では通学バスが準備され、行き帰りとも集団でのバス通学となっている。

この統廃合でも、切磋琢磨が可能であるとするスケールメリットが強調され、「小規模学校は子どものためにはならない」という住民の合意によって実施された。反対の住民もいたが、おおかたの住民は賛成であったことが、調査によって明らかになっている。

「子どものため」に統廃合を選択した結果、徒歩通学が不可能となりバス通学を余儀なくされることになったが、この事態は小学校がなくなった地域に何を引き起こしたのだろうか。地区の住民からは、廃校後「ムラに子どもがいなくなった」、「ムラで子どもの声が聞こえなくなった」という声や、統合してかえって子ども同士の交流が減ったという声も聞いた。バスで帰宅後、子どもたちが地元で遊ばなくなったというのである。それは、登下校の時間が限定され遊ぶ時間が減ったことにもよるが、地域の中心であった学校が子どもたちの学習や遊びの場でなくなったことの影響が大きい。

この南山城村の人口が、2045年には2015年から63.4%減少するというショッキングな数字が公表<sup>5</sup>された。これは、小学校が消滅し

た3地区の人口がさらに減少することを意味しているだろう。小学校の存在だけが条件ではないにしても、新住民の流入という点からすれば、小学校の不在の影響は大きいと思われる。

#### 事例-2

鹿児島県熊毛郡屋久島町上屋久地区では2013年、4中学校が統合され1校になった。各校区には中学校に隣接して小学校もあった。この4中学校の統合は、単に中学校が一つになったというだけではなかった。統合校は旧宮浦中学校に置かれたため、通学距離は最も遠い永田地区から約22kmとなった。もちろん規定による中学校の最大通学距離である6kmをはるかに超えるため、バスによる通学になった。

この中学校の統廃合は、旧上屋久町時代の2003年に計画が公表されてから実現まで10年以上を要した。反対も多く、2011年と2013年の二段階統合となったことからそのことがうかがわれる。とくに統合校から最も遠い永田地区では、最後まで議論が紛糾した。

さて、中学校がなくなった地域では、残った小学校にも大きな影響を与えた。一つには、ともに小規模であった小学校と中学校の緊密な連携による教育実践の機会が失われた。小規模校であるがゆえの特色であり、実質的な小中一貫教育が実施されてきたのである。学校関係者、住民からそれを惜しむ声は大きく、とくに永田地区では、地域特性や宮浦地区との距離的乖離から、この点が議論のなかでの大きな争点となっていた。

二つめは、統合校までの距離が11kmと、宮浦に比較的近い一湊地区に見られる影響である。歩くことができる距離ではないので当然バス利用ということになるが、通学時間は15分ほどである。実は、「この程度ならいっそ」と、子どもの小学校入学を機に徒歩通学が可能な宮浦地区へ転出、移住する家族が出てきたのである。

数は多くないにしても、もともと小規模化している小学校にとっては、その影響は非常に大きい。屋久島では第一子が小学校へ入学するのを機に家を建てる家族が多い。とすれば、その場所は中学校がある場所になるだろ

表-1 永田小学校 / 校区、一湊小学校 / 校区における児童数 / 人口

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	減少率
永田	529	491	481	455	439	424	20%
永田小学校	31	30	30	27	28	19	39%
吉田	202	186	184	178	170	173	14%
一湊	764	726	693	669	646	636	17%
志戸子	369	369	358	347	334	323	12%
一湊小学校	59	53	49	48	34	29	51%
屋久島	13584	13366	13085	12924	12672	12545	8%

町報「やくしま」より作成

う。単に中学校がなくなっただけではないのである。小学校に入学する年齢の子どもを持つ家族が、その地域から流出することを意味している。

表-1は中学校統合後の児童数や人口の変遷を示しているが、一湊小学校区全体の人口減少率に比して一湊小学校児童数の減少率が格段に高いことがわかる。中学校の不在がこの傾向を加速させたことを推測させる。中学校の通学距離が、残った小学校と地域の存続に関わるような想定外の影響を与えたのである。

### おわりに

筆者は2002年以来、全国各地の小規模校の調査研究をしてきた。学校規模の適正化による統廃合が進む中でも、新校舎建築を統廃合の推進力としたり、小中一貫教育による教育内容や教育方法の充実を打ち出すなど、さまざまな工夫がなされている実態を観察してきた。また、あえて小規模学校であることを選択し、小さいままで持続可能な学校・教育を模索する地域もあった。

しかし、少子化傾向の解消と人口の都市集中が止まらない現状にあっては、市町村合併による過疎の進行とあいまって、学校の小規模化傾向はこの先も大きく変わることはないであろう。「手引」もその現実を否定はしていない。丹念に読み込めば、その現実の中で何ができるのかを探ろうとしているようにもみえる。教育におけるメリット/デメリットは「学校規模」の大小から生じるのではなく、教育方法や運営、環境に起因するのではないかと考えられるが、「手引」にその可能性を見ている市町村も少なくはないと思われる。

今後、小規模校を抱える全国の市町村では、学校の小規模化は避けられないという現実に

即した、学校規模、学級編制、学校配置を、一から見直してみるからこそが求められている。小規模校、あるいは極小規模校、そこでの教育をどうするのか、そうした議論が必要であろう。

- 1 「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」(1958) 現在は7次改正のもの。
- 2 文部科学省「小中学校及び高等学校の統廃合の現状と課題」2016/10/2
- 3 1963年の文部省「学校施設基準規格調査会」答申のように、「小学校の通学距離の「適正值」は都市部で0.5キロ以内、徒歩10分以内」とするものもある。
- 4 1953年「町村合併促進法」第3条、なお、1956年「新市町村建設促進法」第8条には、市町村合併後、小中学校の規模適正化を学校統合によって実現すべきことが明記されている。
- 5 京都新聞 2018/9/17 朝刊

### 【参考文献】

- 山下祐介『「都市の正義」が地方を壊す』PHP新書 2018  
 添田久美子「小規模学校政策の概観」『和歌山大学教育学部附属教育実践センター紀要』別冊2015  
 中島勝住「小規模学校存続の可能性を求めて」教育の境界研究会『教育の境界』第12号 2015  
 中島勝住「学校統廃合過程の実態－屋久島町上屋久地区を例として」教育の境界研究会『教育の境界』第7号 2010  
 中島勝住「学校統廃合基準を検証する」教育の境界研究会『教育の境界』第6号 2009