

持続可能な社会を構築する インフラとしての学校

— 構想するための基本的視座

尾崎 公子

(兵庫県立大学環境人間学部 教授)

はじめに

人口減少社会に入り、学校が小規模化し、統廃合が地域課題になっているところが多くある。小学校、中学校が1校のみという基礎自治体も増え、平成の大合併前の自治体単位によれば学校がなくなってしまったところもあり、学校があって当たり前時代ではなくなってきている。

学校がなくなるということは、人口流出の歯止めを失うことを意味する。子育て世代の転入は見込めず、統廃合だけでは、地域は崩壊していく。そのため、各地域の将来設計とも連動させ、循環型の、持続可能な社会を構築するインフラとして学校を機能させていく仕組みを開発していくことが求められている。

文科省はこれまで標準の学級数を設定して、学区という圏域拡大によって適正規模化を図るという政策を一貫して取り続けてきた。しかし、60年ぶりに改訂された「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」(2015、以下手引)では、地域コミュニティの核として小規模校を残す市町村の選択も尊重される必要があると述べるとともに、休校になった学校の再開に向けた取組みの工夫についても初めて言及した。背景には、第二次安倍政権が掲げた「地方創生」がある。文科省は、これを受けて小規模校の活性化事業を始動させた。しかし、活性化事例の蓄積がなく、他の模範となるモデル事例の開拓が課題だとしている。

私たちは、人口減少社会における学校と地域をどのように構想していけばいいのだろうか。本稿では、構想していくための基本的視座を示すことにしたい。

1. 田園回帰現象

地方にあまり目を向けてこなかった安倍政権が地方創生策に取り組みきっかけを作ったのは、有識者からなる「日本創生会議・人口減少問題分科会」(座長・増田寛也元総務相)の『ストップ少子化・地方元気戦略』(2014年5月、通称「増田レポート」)であった。同レポートは、2040年までに半数近い自治体が「消滅」(20～39歳女性が半減)するという試算を示し、村おこしに取り組んできた自治体に衝撃を与えた。だが、農村社会学者を中心にレポートの反証が繰り返し広げられ、それらの声も吸収した地方創生策がスタートし、小規模校活性化事業も動き出すという反作用をもたらすことになった。

藤山浩は、平成の大合併後の市町村単位のデータでは漏れ落ちてしまう山間部における人口動態の変化、いわゆる「田園回帰」の現象を実証的に捉えた。自治体単位ではなく、公民館区・小学校区など基礎的生活圏を調査対象地区に設定し、住民基本台帳に基づいて島根県の2009年と2014年の人口比を調査したところ、全県対象地域のうち3分の1弱の地区で0～4歳の人口が増え、また30代女性は、42.3%で増え、12.3%で維持という結果であった。特に、山間部や離島などで役場や支所

もないような「田舎の田舎」での増加が認められたのである。

島根県以外の中国山地でも同様の人口動態の変化が新聞各社によって報じられ、社会増を示す地域のなかには、過疎法で全域が過疎地域に指定されている自治体も含まれていることが明らかにされていった。

2. 中国山地に見る未来の循環型社会の可能性

小田切徳美も中国山地を「地域再生のフロンティア」として注目し、未来の循環型社会の可能性を見出している。「自然」と「暮らし」双方が多様性と多角性に彩られ、多様な資源を多様なかたちで組み合わせる自給・循環型の暮らしがあることに着目し、人びとの創意が生きる働き方、生き方、さらには持続可能な地域資源の利活用のあり方（自然との循環に根差した）が示唆されていると評価しているのである。

こうした暮らし方を里山資本主義と称したのは藻谷浩介らである。藻谷らは、著書『里山資本主義』で、中国山地の取組みを取り上げ、お金の依存しないサブシステムの再構築の可能性を示した。限りない拡大・成長を志向するなかで、労働力や地域資源を枯渇させてしまうようなマネー資本主義に対して、人や自然とのつながり等金銭換算できない世界に目を向ける暮らし方こそ「豊かさ」があることを描き出したのである。

田園回帰や同書がベストセラーになったことは、経済成長の下で切り捨ててきたものに目を向け、自らコミットメントしていくことに価値を見出そうとする人びとが現れてきていることを示唆している。

3. 手作り自治区：住民の自己決定権のある仕組み

コミットメントの在り方として注目されるのが、小田切が「手作り自治区」と呼んでいる住民の意思により生まれた組織である。「地域再生のフロンティア」と目されている地域では、住民の自治組織が設立され、住民に自己決定権がある仕組みが築かれているのである。

自治組織の多くは、小学校区、旧町村単位

(昭和の大合併時の旧村に相当)、つまり集落よりも大きく市町村よりも小さな区域に設置されている。こうした組織が普及した背景には平成の大合併がある。合併によって旧町村役場の支所が閉鎖され、学校統廃合が進み、また農協の店舗やガソリンスタンドが閉鎖されるなど、地域の生活基盤が失われていった。そうした状況の中で、行政依存から脱して、複数の集落を統合する組織を立ち上げることによって、集落機能を補い公共サービスを担う事例が生まれているのである。

手作り自治区の活動内容は、福祉、防災、伝統文化保存などに及んでいるが、ガソリンスタンドの運営、農村レストランなど自治組織であるだけでなく経済活動を展開しているところに特徴がある。

「手作り自治区」が形成されるきっかけが小学校、中学校の存続問題だったケースは多い。学校存続にかける思い、廃校による将来の危機感が住民を動かす原動力となっていたのである。スクールバスの運行（一般客混乗可能）において、地域住民全戸が運営経費の一部を負担して子どもたちの教育を支援してきた事例、小学校を維持するために、子育て世代を対象とするIターン者の受け皿づくりとして、行政によらず、住民が出資して会社を立ち上げて、住宅整備を手掛ける事例等がある。

手作り自治区の事例は、公益（public interest）を実現する主体は行政のみではないことを示している。もとより、日本の自然村は、地域機能共同体、すなわち法人的性格を持つものであった。徳野貞雄は、家族、親族、近隣住民が相互に助け合うという本源的な相互扶助に止まらず、ある共通課題に対して、村中が集団的にまとまり、資金調達も含めて組織化され、高度な計画を作り、井戸やため池、林道、農道、さらには集会施設や学校まで作り、そのための共同訓練も行ってきたと指摘する。

こうした住民による自治は、コモンズという概念で捉えることができる。コモンズとは、狭義では、自然の共有資源のことをいうが、広義では、生態系を保持し、持続可能な様式で利用・管理・維持するために、住民が構築

してきた社会的規範、相互扶助関係を指す。近年、国家や市場によるのではない、コモンズによる共有資源のガバナンスに改めて関心が向けられるようになってきている。公教育が制度化されていく中で、国家の専権事項のようになっていったが、過疎地及び中山間地域における小規模校は、コモンズの性格を呈していると捉えることができるのではないだろうか。

しかし、手作り自治区を形成し、小規模校の維持・存続のための取組みを進めてきた地域にあっても、学校統廃合を進める計画が持ち上がっている現状にある。住民の自己決定権のある仕組みが学校の設置、運営とリンクしていないのである。

4. 韓国の小規模校活性化の取組み

小規模校の維持・存続をめぐる、住民、教職員の自己決定権を基軸に据えた取組みが韓国では展開されている。

韓国政府は、日本と同じく学校の小規模化が進む中で、学校統廃合に財政支援を行うと同時に、小規模校の活性化策も講じてきた。活性化策の代表的なものに田園学校事業(2009～2014)があった。同事業は、教育福祉を政策原理に据えて、都鄙間の教育、社会格差の是正・解消をねらいとするものであったが、農山漁村の負の側面だけでなく、豊かな自然環境や社会関係資本が持つポテンシャルに着目した学校と地域の再生事業であった。そこで注目すべきは、地域資源を学校教育に取り込んで教育課程を充実させることができるように、ほぼすべての田園学校が自律学校に認定されていた点である。韓国では、1995年のいわゆる5・31改革案以降、政権交代がありながらも学校の自律権を実質的に拡大させてきた。改革案に則って、住民参加の学校運営委員会、学校会計制度、アメリカのチャータースクールをモデルにした自律学校を導入してきた。自律学校に指定されると、公募校長の任用、教員の招聘、授業時数の増減等が可能となる。

韓国には、こうした学校の裁量権を活かして、小規模校を活性化させようとする民間運動や民間組織が存在する。韓国の活性化事

例は、政府の事業を具現化できる、あるいは自らの運動理念を政策に反映させることができる民間の力によるところが大きいと指摘できる。民間組織のひとつに「小さな学校教育連帯」(2005年結成、以下連帯)がある。2000年代に入り、学校統廃合に反対するだけでは展望は拓けないとして、子どもたちが通いたいと思う、保護者が通わせたいと思う新たな学校づくりが目指されていく。そのなかで、廃校寸前の学校を再生させる事例も生まれ、そのノウハウを共有し、小さな学校のネットワークを形成するために、連帯を結成し、志を共有する教師たちの組織的な実践が繰り返されてきたのである。

連帯は、自律化政策を最大限に生かし、自律学校の指定を受け、人事権の裁量を駆使して、農村教育に情熱を持っている教員たちが公募校長や招聘教員として一つの学校に集まり、連帯の教育理念を実現させてきた。さらに、一住民として居住地の学校を支援するあり方をマウル(地域)教師と呼び、異動により学校の取組みが途切れてしまうことを防ぐ方策も打ちだしている。マウル教師たちの多くは、学校づくりのみならず、地域の社会的協同組合等に参画して地域づくりも担っており、Iターン者を呼び寄せる魅力ある地域づくりにもつながっている。そうした実践に関与している教職員の多くは、全国教職員労働組合(全教組)の組合員でもある。

連帯は、さらなる自律権の拡大を行政に求め、次のような提案を行っている。「小規模学校の活性化は、まさに学校構成員の意志と努力によって決定するので、小規模学校に対する情熱と意志が高い校長と教員たちが配置され、勤務できるようにする必要がある」(「小さな学校教育連帯と新しい学校ネットワークの市道教育庁提案」2018.8)。人事が取組みの持続性を確保する上での要にあり、全教組も学校自律権の拡大を支持しているのである。

連帯は、小さな学校を守るだけでなく、受験中心の競争的な学校を子どもの学びと生活をコアとする学校に再構造化し、革新することを目指してきた。こうした連帯の学校づくりは、小さな学校の再生モデルのみならず、

公立学校の改革モデルとしてのインパクトをもっていた。2006年に、教育監（日本の教育長）と教育委員の公選制が導入され、2014年の教育監選挙で多くの進歩的教育監が選出され、連帯の学校づくりが「革新学校」（innovative schools）として制度化されたことにより、全国的な広がりも見せている。自らの専門性、自律性を発揮できる場を求めている教員の思いも相まって、学校現場中心のボトムアップ式の教育改革が進んでいる。

5. おわりに

日本も1998年の中教審答申「今後の地方教育行政のあり方について」以降、学校の自律権を拡大させる施策が導入されてきている。コミュニティスクール（以下CS）、公募人事、教育課程特例校制度などがそれにあたる。

しかし、これらの制度を学校の裁量権拡大として積極的に支持する現場の動きは見られない。CSは2004年に導入されたものの設置数が伸び悩んでいた。導入の阻害要因のひとつに「教職員の任用意見」権限があった。そのため、柔軟な運用が可能となるように2017年に地方教育行政法が改正された。同様に、公募人事についても積極的な運用がなされているとは言い難い。学校、地域による人材の偏在が生じ、教育環境・条件に格差が出るのが危惧されているからである。

逆に、韓国の全教組はなぜ人事権の裁量拡大を支持するのだろうか。筆者の問いかけに対して全教組幹部は、公募校長制度は自分たちのリーダーの選考に関わることができる制度であり、民主化の手段だと回答している。現実には、組合員の公募校長を中心とする学校改革のモデルづくりが進められており、そこでの実践を経験した教師たちが異動先の学校に広めている。これを「改革のベルト化」と呼び、教育格差を引き起こすことを心配するよりも、改革モデルの普及に力を入れているのである。こうした実践の広がりが、進歩系教育監を選出する土壌にもなっているとも言える。ちなみに、進歩系の教育監を選出する力は、全国学力調査の廃止も実現させ、現在は小学校3年生、高校1年生を対象とするサンプリング調査のみ（非公開）となっている

という。

日本でも学校の自律権を行使できる条件は制度上揃ってきている。小規模校を残す選択も尊重するという手引も出され、手作り自治区を生み出す住民パワーもあるのに、それらをつなぎ合わせるような動きにならないのはなぜなのだろうか。韓国の取組みが示唆深いのは、制度を駆使し、自分たちのリーダーを選出しながら、理想を追求していくという教職員のプラグマティックな戦略・実践はもとより、戦略・実践に息づいている基本原理である。すなわち、学校設置の在り方は、地域の公益であり、公益を実現する協働主体に住民・教職員もあるということである。私たちは、この基本原理を確認しつつ、制度を使いこなす主体、主体を支える組織、運動について検討を加える必要があると考える。

【本稿はJSPS科研費15K04310の助成を受けた成果の一部である。】

【参考文献】

- ・尾崎公子『人口減少地域の地域資源を機能させる地域共生型学校モデルの模索－日韓比較の視点から』（2012-2014年度科学研究費補助金（課題番号24531015）基盤研究（c）（一般）の研究成果報告書）2015.
- ・尾崎公子『持続可能な社会構築を担う学校モデルの探求－韓国農山村の小規模存続事例に着目して』（2015年-2017年度科学研究費補助金（課題番号15K04310）基盤研究（c）（一般）の研究成果報告書）2018.
- ・小田切徳美『農山村再生』岩波書店、2009.
- ・小田切徳美・藤山浩『地域再生のフロンティア』農文協、2013.
- ・小田切徳美『農山村は消滅しない』岩波新書、2014.
- ・小田切徳美・藤山浩他『はじまった田園回帰』（農文協ブックレット12）、農文協、2015.
- ・山陰中央新報社「離島、山間でも『社会増』」2014年2月12日付朝刊.
- ・多辺田政弘『コモンズの経済学』学陽書房、1990.
- ・中国新聞「里山・里海 再評価の流れ」2014年1月1日付朝刊.
- ・徳野貞雄『農村の幸せ、都会の幸せ』生活人新書、2007.
- ・藤山浩『田園回帰1%戦略』農文協、2015.
- ・松永桂子『創造的地域社会－中国山地に学ぶ超高齢社会の自立』新評論、2012.
- ・藻谷浩介・NHK広島取材班『里山資本主義』角川新書、2014.