

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

Consideration on the Critical Point for the Consolidation of Small Elementary Schools
in Pupil Population Declining Areas through Two Cases of School Consolidation
and Small School Networking in Northern Part of Japan

葉養 正明*, 西村 吉弘**

HAYO Masaaki and NISHIMURA Yoshihiro

Abstract

This paper aims to clarify the critical point and prerequisite for the consolidation of small elementary schools in pupil declining areas by picking up two cases of school consolidation and small school networking in small villages in northern part of Japan.

The judgment on critical point as to whether small elementary schools should be consolidated into a larger school or maintained as small elementary schools by emphasizing the merits of smallness and compensating the demerits of it differs greatly among local areas even with similar geographic and demographic traits. This fact shows that the usefulness of national standard for the reorganization of small elementary schools depends on the actual conditions of local communities in which those schools are placed.

Faced with nation-wide phenomenon of declining birth rate in Japan, we need to tackle the topics of reorganization of small elementary schools in local community. But public elementary schools have deep-rooted in local community as symbolic cultural center in each community. In addition to it, the allocation of elementary schools is determined by two factors. One of them is concerned with the “proper standard of school size” in relation to the efficiency and efficacy of schooling and school management. Another one is the limit and “proper standard of the size of school attendance district” in corresponding with the effect to mental and physical conditions of pupils and so on.

We have tried to apply the concept of “satisfying” as the analytical framework for reorganization of small elementary schools, which was introduced by Simon, H.A. He introduced it as alternative of “optimization” for the efficient management of social organization for productivity. The next topic for us to tackle is the development of various patterns for the reorganization of small elementary schools in correspondence to the patterns of pupil population declining areas from the viewpoint of the optimization of financial efficiency and social cost.

はじめに

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。文部科学省の学校基本調査では、小学校の平均学校規模（学級数で表示した場合）は、平成20年度

* 教育政策・評価研究部長

** 研究補助員

の時点ですでに12学級を下回る水準にある。財政ひっ迫も中央政府、地方政府ともども直面する課題であり、財務省の財政制度等審議会建議（2008年6月）などに見られるように、小規模小中学校を再編統合し、財政効率性の担保された学校システムに転換することへの要請、圧力は強まる傾向にある。小規模校の発生は過疎地だけの現象ではなく、都市部をも巻き込んだ全国的課題と言ってもよいが、とりわけ過疎地における学校の小規模化の問題は、少子高齢化による全国的な就学人口減少と社会減とが重なった解決の困難な問題になっている。

しかし、「就学」の義務づけを唯一の方式として、義務教育を保障するわが国の現行教育法制のもとでは、小中学校を全国各地に限らず配置することは、憲法第26条に規定される義務教育を受ける権利の保障問題に直結する課題である。では、小中学校が配置される地域社会の多様性を踏まえ、一定の質の担保された教育保障のためには、学校の小規模化現象についてどう価値判断し、統合再編を進める場合には、どのような原理に立ち、学校の規模の有りようや配置についてどう考えたらよいか。

以上のような問題関心から、本稿では、ここ数年にわたり継続中の小中学校配置研究⁽¹⁾の一環として、以下のような課題に迫ることとしたい。①過疎地の小規模小学校の統廃合の事例や小規模小学校持続のための試みに関する記述を進め、②小規模小学校の統廃合と持続の分岐点をどう考えるか、また、小規模校を持続させる際の条件や教育プログラムのあり様をどう考えたらよいか、について考察を加えたのち、③サイモンの「満足化」概念を援用し、小規模校の統合と持続との分岐点を判断するための理論枠組みについて考察を加え、今後の小学校再編モデルの構築の在り方について論究する。

なお、本稿では、「就学人口減少地域」や「小規模小学校」などの用語を用いているが、これらについて若干説明を加えておきたい。

「就学人口減少地域」とは、自然増減と社会増減との二つの要因によって就学人口の減少がみられる地域の呼称とする。また、「地域」概念については、市区町村などと互換的な概念としては用いず、就学人口減少がみられる地理的エリア（通学区域を基礎とする）の呼称とする。就学人口減少は都市、郡部、離島という区分のみでは説明がつかない広範な広がりを見せていることに加え、市区町村全体としては就学人口減少がみられても、地理的エリアによる異なったトレンドが見られることもあるからである。

また、「小規模小学校」という用語については、あらかじめ学校の適正規模等を設定したうえでの概念としては用いないこととし、児童数の長期的な落ち込みが見られ、地域社会に学校の持続に対する関心が芽生え始めている小学校の呼称とする。どの程度の児童数が「小規模」に該当するか、あるいは、学校の持続に対するどの程度の危機感が地域社会に蔓延している場合「小規模小学校」と呼ぶかについては、あらかじめ定義しないことにする⁽²⁾。

I 過疎地の小規模小学校の統廃合の事例

ここで事例とする I 県 O 市は、I 県南部に位置する。1955年に近隣町村との合併(第1次市町村合併)を経験しており、2005年にいわゆる平成の大合併によって、近隣市町村との合併(第2次市町村合併、1市4町2村)が進み、広域化が進行している。今回対象とする地域は、県庁所在地から国道を通って40分程の位置にあり、周囲を山に囲まれている。統合小学校(以下、a 小学校と略)の通学区域人口は4,065人、面積は108.87平方kmであり、戸数は1,230である。

〇市の小学校の入学児童数の推移をみると、第1次市町村合併当時の1955年には4,221人で学級数は108を数え、1学級当たりの平均児童数は44.1人であった。統廃合の是非について議論され始めた2000年には、小学校児童数は1,035人(1955年対比75.5%減)、学級数は63(1955年対比58.3%減)、1学級当たりの児童数は平均16.4人(1955年対比62.8%減)へと落ち込んでいる。その間、年度によっては、入学児童数が0の小学校も出現し、2012年予測では、児童数は660人程度(1955年対比84.4%減)となる見込みである。また、高齢化率を見ると、市町村合併前の2004年時点で、34.0%になっている。

以上を背景とし、1996年に作成された「I県〇市第8次教育振興基本計画書」では、既に少子化に伴う小規模・複式教育に対する打開策の必要性が提起されていた。そこでは、新たに複式学級を編成すべき学校や少人数学級を抱える学校が増加傾向にあることから、地域の実状や住民の意向を的確にとらえ長期的な展望に立ち学習環境を整備充実していくことで、教育水準の維持向上・児童生徒の育成を図ることが明記されていた。学校統合の検討対象とされたのは、〇市内の小学校5校であり、これらを対等合併方式で1校に集約することが検討された。これら5校は、いずれもへき地指定を受けている小学校であり、5校中4校が複式学級を有していた。

また、同市の「中・長期学校再編計画」では、2008年以降も、自治体内の2校を1校にする対等統合、3校を1校にする対等統合が検討されており、2000年時点で11校体制であった小学校は、将来的には4校体制への転換される計画となっている⁽³⁾。今回取り上げる統合事例は、「中・長期学校再編計画」の第1段階として位置付けられている。

I-1 統廃合に至る経緯

〇市における学校統廃合の検討は、2000年7月に「I県〇市の教育を考える構想委員会報告」が出されたことを契機としている。その主たる目的は、少子化で小規模⁽⁴⁾の学校が増大しつつあることから、①児童の教育を保障するに相応しい適正な規模と運営の在り方を検討すること、②望ましい教育施策を検討すること、とされる。審議過程ではアンケート調査も実施され、住民の意向を踏まえながら協議が重ねられた。アンケート調査の結果を見ると、統廃合を肯定する意見が75.6%(反対は21.0%)と多数を占め、統合条件としてあげられているのは、①交通手段の保障、②既存校舎の有効活用、③文化中心施設の整備、などである。また、望ましい学級規模については、1学年2学級を支持する回答が約80%に達する⁽⁵⁾。

その後、2001年1月に前年の報告を基に「21世紀を展望した〇市の教育の在り方基本方針」が策定され、統廃合に向けた方向が固められた。この「基本方針」に基づき、同年5月から町内全域を対象とした住民懇談会が開催されることとなった。半年後の11月には「住民懇談会の概要報告」がまとめられ、対象地区の全戸(1,230戸)に配布されている。その後も懇談会が重ねられ、統廃合対象の5小学校区から同意書が提出される。検討結果を集約する形で2003年7月に「新生統合小学校学校づくり推進委員会」(以下、推進委員会Aと略)が設置されている。推進委員会Aは、統廃合対象の各学区代表で構成され、用地選定、校舎等建築、記念式典等の行事、旧校舎の利活用、等の検討を進めている。

表1 I県〇市の入学児童数・学級数・1学級当たりの平均児童数及び1955年対比

	入学児童数	学級数	1学級当たりの平均児童数
1955年	4,221	108	44.1
2000年	1,035	63	16.4
1955年対比	-75.5%	-58.3%	-62.8%

以上の経緯を経て、2003年11月に教育委員会議で5小学校の統廃合が議決され、翌月には議会で議決されたことを踏まえ、2006年4月1日に統合a小学校が開校する。統合時点のa小学校の規模は児童数194人、全7クラス、教員10名(管理職含む)であった。子どもの通学状況について見ると、最遠通学距離は13kmで、スクールバスを活用している。冬期は、旧小学校の1地区で積雪による交通障害が発生し、スクールバスのダイヤの大幅な乱れや運行不能になった状況が生じたことを踏まえ、スクール・タクシーも導入している。なお、a小学校の体育館は、地域の社会体育施設として位置付けられ、地域住民に開放される⁽⁶⁾。

廃校となった旧小学校5校の跡地利用のあり方については、現在「学舎活用地域再生プロジェクト」で検討されている。また、2008年2月に出された「O市都市計画マスタープラン(中間素案)」

でも、まちづくりの課題の1つとして、「学校の統廃合等による遊休施設の利活用によるまちの活性化」が挙げられており、統廃合後の跡地利用を町の活性化に生かすための案が提示されている⁽⁷⁾。

表2 統廃合経緯一覧表

年月	経緯
2000.7	「O市の教育を考える構想委員会」報告
2001.1	「21世紀を展望したO市の教育のあり方基本方針」策定
2001.5	上記「基本方針」に基づき住民懇談会開始
2001.11	住民懇談会の概要報告
2001.12 ～2003.7	統廃合対象地区で懇談会
2003.7	統廃合対象地区から同意書提出
2003.7	「新生統合小学校学校づくり推進委員会」(推進委員会A)を設置
2003.11	統廃合について教育委員会議議決
2003.12	統廃合について議会議決
2006.4	a小学校開校

I-2 調査方法

ヒアリングは、学校統廃合関係の委員会や審議会の参加者である地域住民4名を対象に実施された⁽⁸⁾。ヒアリングは、あらかじめ質問事項を用意し、2007年8月24日に実施されている。

ヒアリング結果の中から、本稿では「統合校と子どもの関係」、「統合校と地域住民の関係」、「統廃合の賛否・統合校への要望」に絞り、報告することとする。

I-3 a小学校ヒアリング調査の結果

(1) 「統合校と子どもの関係」

統合校と子どもの関係についての発言内容は、表3のように整理できる。地域住民は、統合校での子どもの様子について、「学校がなくなって寂しい気持ちもある」、「地域で子どもとすれ違って疎遠になってきた」といった、統合によるマイナスの感情も抱いているが、他方では、統合は必要だったという感情もあり錯綜している。

表3 「統合校と子どもの関係」に関する発言内容

質問内容	地域住民の意識
①統合する前と後 で、子どもの様子を見ていて、何か変化したな と思うことはあ りますか？	<p>①に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・運動会なり、学習発表会なり、学校行事を見たりしていて、皆で協力し合っている姿などを見ていて、a 小学校に集まった時の数がいっぱいいるというのは、良いのだなと思いました。 ・地域で子どもとすれ違っても、今は挨拶がしにくくなっている感じはします。ちょっと、疎遠になってきたというか。子ども同士の関係がうまくいってればそれも良いのですが、地域としてはちょっと違和感がある時もあります。 ・統合して、最初のうちは、やっぱりストレスが溜まったこともあるみたいですね。今までなかったような、大人数の生活になったから。自分を出していけないというか。友達が増えたことは良いことだと思いましたけどね。 ・地域としては、学校がなくなって寂しい気持ちもあるけど、これだけ子ども達が少なくなってくると、やむを得ないという気持ちや、子どもがちゃんと教育を受けられるようにした方が良いという気持ちがありました。
②統合する前と後 で、子どもの遊 びに変化などは ありますか？	<p>②に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学校から帰ってきて、「今から誰々ちゃんの家遊びに行ってくる」って言って、自転車で出かけて行ったり。前はそういうことなかったのですが、隣の学区の友達の家まで行ったりして、楽しそうにやっていますね。 ・まだ集団で遊んだりすることは、先生からの話だと、できてないみたいですがね。なんというか、今まで少人数の遊びしかしてないから、いっぱいの中での遊び方がまだ分かってない子どももいるみたいですが、子どもの話を聞いていると、やっぱり人数がいた方が楽しいみたいです。
③地域の方々の中 には複雑な気持ちもあると思 いますが、統合校 が子どもにとっ てプラスになっ ていると思われ ることはありま すか？	<p>③に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・やっぱり、複式学級抜きが良いと思いました。1学年に一人の先生が担任としてついてやっていくという方が、子どもの学力を上げるうえで良い方向に行くと思うのです。 ・前の学校の時から、小学校でもっと学力の程度を上げて欲しいなと思ったことが多々あります。いきなり高いレベルを求めるのは無理だとしても、せめて前よりは学力を上げてもらいたいと願っていました。 ・小さい学校だと、子ども同士が競い合っただけで学んだり生活するということは、無いですね。だから、小学校の時は良いとしても、実は中学校に行き高校に行った時に不適應にならなければ良いなと思って心配していたのです。ぬるま湯に、浸かっているだけじゃ、駄目なのだと思います。 ・前の学校だと、子ども達を見ていても、なんか内弁慶になっているというか。友人関係も決まっちゃっているから。勉強とかもそうでしょうけど、ある程度の競い合いは、大事だって思っているのです。今では、皆の中で揉まれているという感じで、多少は強くなってきた感じがします。

(2) 「統合校と地域住民の関係」

統合校と地域住民の関係についての発言内容は、表4に示される。旧小学校と地域住民の関係について、「旧小学校では運動会とか学芸会とか…地域と学校が一緒に行動してきた面が結構ある」、「特に用がなくても『ちょっと様子でも見に行ってみるかな』という気持ち」があった等の発言が見られる。また、「学校の行事の時、4校で一緒にやっていたのです。地域とか学校の交流も兼ねて」とあるように、統合前の段階で地域が合同で行事等の運営を行っており、旧小学校での行事を通して、旧小学校の学区を越えて、地域住民同士の交流が図られていたことなどが語られている。

表4 「統合校と地域住民の関係」に関する発言内容

質問内容	地域住民の意識
①統廃合する前 と後で、学校の 教育活動に対 して地域の方 の協力の仕方 で変化したこ とはあります か？	<p>①に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・統合して、初めのうちは、ちょっとぎこちない所もありました。顔見知りもいるのですが、やっぱり勝手が違うというか。何かの集まりで会う度に、挨拶し合っていると、次第に交流できてきます。 ・学校の行事の時、そういうものをやろうとした時に、比較的大きかった1校以外の4校で一緒にやっていたのです。地域とかの交流も兼ねて。 ・今まで、旧小学校では、子どもの数が少なかったからということもあるのですが、運動会とか学芸会とか、そういうものをやろうとした時に、地域と学校が一緒に行動してきた面が結構あるのです。お互いに、一緒にやっていました。今は、薄れてきたという感じはあります。 ・私達は、何か学校であれば、「どれ一緒にやってみるか」という気持ちがありましたし、特に用がなくても、「ちょっと様子でも見に行ってみるかな」という気持ちで、学校を覗いてみたり。そういうことが、日常的にありましたが、今は学校の方針もあって、ちょっと手伝うくらいの感覚です。 ・統合して、前よりも学校に参加する親とか地域の人は減りましたね。でも、それが統廃合をしたからかという、ちょっと分からない。もしかすると、統廃合しなくても、地域が衰退してきているからかもしれない。
②統廃合した後 に、社会体育な どの活動で変 化したことは ありますか？	<p>②に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・前は交通安全母の会とか、母親クラブというものがあったのですが、統合した時に「それじゃ、この会もやめましょう」ということになって、消滅しました。私としては残念でしたが、若いお母さん方の中には好まない人もいますし。統合がきっかけになって、時代の流れというか、そういう感じなのかもしれない。 ・前は活発にやっていた時もある、父兄だけでなく、地域の人とも一緒に活動してきたような団体だったのですが、ちょっと寂しい気持ちもあります。
③統廃合後の地 域の変化には、 どのようなも のがあるとお 考えですか？	<p>③に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域が、衰退してきているのじゃないかな、と思う時があります。学校が、有る無いにかかわらず。今まで活発に活動してきたけど、次の世代になった時に、前のようにやれるかというと難しいと思うのです。 ・生活が変わってきている部分もあると思うので。昔だと、皆で一緒にやってという部分もあったのだろうけど、今は俺達もそうだけど、みんな会社勤めして日中は地域にいない。生活が変わってきているから。田んぼをやるにしても、部落の皆でやるのじゃなくて、機械に任せちゃうとか。

(3) 「統廃合の賛否・統合校への要望」

これまで、「統合校と子どもの関係」、「統合校と地域との関係」について紹介してきたが、さらにここでは、統廃合の賛否・統合校への要望について触れていくことにする。発言内容は、表5のようになっている。

表5 「統廃合の賛否・要望」に関する発言内容

質問内容	地域住民の意識
①地域の方々は、統廃合に賛成でしたか、それとも反対でしたか？	<p>①に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・やっぱり、地域から学校がなくなることは寂しかったので、最初は反対でした。でも、これだけ子ども達も減ってきて、会議で話を聞いたりして、子どものことを考えると、やっぱり今5校で統合しないとまずいと思いました。その代り、統合するからには是非ともより良いことを、行事とか、やっていかないと考えています。 ・当時、一番反対したのはお年寄りの人達で、反対は強かった。でも、子どものいる家庭は、しょうがないかなという気持ちもありましたし、あと、子どものことを考えるとどうなのかな、という気持ちがありました。 ・子どもも大事だってことは分かるのだけど、少しは地域のことも、もう少し考えてもらいたいな。特に、学校の先生に。いろいろ事情はあるのだろうけど。統合して、先生の態度が変わってしまったように思う時が、たまにあります。だから、私は消極的に賛成です。 ・自分達も、ここにいる全員がそうですけど、昔は通った学校だったし、いきなり無くすよって言われれば、やっぱり抵抗はありました。ただ、自分の子どもを見ていても、よその子どもも多分同じだと思うのですが、前の学校のままの教育で、これから先のことを考えると、ほんとに良いのかなという思いがありました。 ・地域にとってはマイナスの部分もあるかもしれませんが、子ども達にとっては良かったのじゃないかな、と思います。行事とかお祭りごとなら良いのだけど、やはり学校は子ども達のものだから。
②統合校である a 小学校に対して、現在の、どんな要望を持っていますか？	<p>②に対する意識</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子どもの人数が増えたということで、学力はある程度競い合えるような関係を作ってほしいなという、そういう目標はちゃんとしていかなければならないのじゃないかと思います。 ・どこの学校でも小学校は競い合うような格好ではないと思うのですが、ただ、仲良くするのは良いのですが、多少の競り合いはやってもらいたいです。 ・今回統合して、確かに小規模校から中規模校になって、多分大規模校ではないのです。まだ、小規模校のうちなのですね。これが、あと10年もすると、殆ど小規模校に戻りそうなので。できれば、今のうちに、数がいるうちでしかできないようなことを、子どもが学んでくれれば良いなと思っています。 ・統合して大規模な学校の運営に倣われたら困るな。前みたいに地域が学校に入っていくことは減ってしまったので。先生と個別に話していると良いのですが、学校全体としてみると、前よりも繋がりが薄くなったなと感じます。 ・寂しいという気持ちが、やっぱり強いかな。だから、俺達地域側も、何かしら学校に関わるような取り組みをしなきゃならないかなと。ただ、地域の意見をまとめる者が地域の中にいないから。その辺を、どうするかってことが課題かもしれない。 ・a 小学校は地域開放型の学校ですから、一部を開放して誰でも来られるようにすることも一つの手ですが、実はそうやっても、本当に地域の方が来るか分かんないです。スクールボランティア⁽⁹⁾の方はいろんな形で参加し始めているから、やはり我々も含めて、地域の方々は子ども達のことを考えていると思います。だから、学校も地域も、どっちが受け身でも駄目です。今までの各小学校でやっていたように、お互いに繋がりを持とうとしていくことが大事だと思うのです。

I-4 統合条件の考察

では、以上に整理したヒアリング・データを基礎にした場合、学校統合の条件についてどのような教訓を引き出せるのだろうか。

第一に指摘できることは、〇市の場合、5校を1校に集約する学校統合の実施時には、地域住民間に学校統合やむなし、という社会意識が醸成されていた、ことである。地域住民は、統廃合に対して当初反対の意識も持っており、積極的に賛成していたわけではないものの、小学校の小規模校問題について検討を進める過程で、小学校教育を中学校・高校教育との接続関係でとらえ、小学校統廃合の是非を判断する、という意識へと変化させていった。学校統合という、しばしば地域を二分する懸案について、合意形成プロセスが順調に進行したと見ることができる。

第二には、第一と密接に関係するが、小規模小学校の問題があくまでも教育論の視点で詰められていることである。旧小学校の学校教育に比して、統合新校となるa小学校の学校教育が子どもの学力の向上にいかに関与するか、集団生活の中で子どもが社会性をいかに育むことが可能なのか、といった観点を重視し、検討が進められている。学校統合は地域社会の衰退という観点から否定的に見つめられることも多い。〇市の学校統合問題でも、地域の衰退を憂慮する意見も噴出したが、この問題を子どもの教育環境整備という観点に絞りこんで解決に導いている。

第三には、学校統合に着手する以前、学校間連携や学校を取り巻く地域住民同士の交流が活発に行われていた点である。この学校間の連携や地域住民同士の交流は、学校統廃合をあらかじめ視野に入れて実施されてきたのではなく、児童数の減少を受け、子ども集団の適度な大きさを維持する必要から取り組まれてきた。通学区域を越えた地域同士の繋がりや学校間の協働関係という土壌が用意されていたため、学校統合問題が発生しても、各地で発生している、母校だけは存続させようという地域同士の対抗関係の発生を最小限にとどめることができた。

〇市の学校統廃合は5校の小学校を1校へと集約する大規模なものであったが、しばしば顕在化する地域紛争は表だって生起していない。その背景については以上に3点にまとめたが、これらを集約すれば、次のように表現することもできる。つまり、5校の地域的基礎となっている集落間の連携や交流、協働関係が成熟し、円滑な学校統合を促進した、という言説としてである。学校統合は、それぞれに歴史や文化、学校組織特性等を持つ学校同士の統合であり、学校文化や地域文化の融合プロセスを経なければ推進は難しい。以上に取り上げた事例は、集落における地域住民の合意形成の重要性を浮き彫りにしている事例と言ってよい。

II 過疎地の小学校間ネットワークによる小規模小学校存続の工夫

以下で紹介し、検討を進めるのは、I県〇市の学校統合事例と対蹠的に、小規模校4校をネットワーク化する工夫を通じ、小規模校持続を当分の間維持しようとしている試みである。

I県のM市は、市町村合併を経て現在を迎えているが、まず、ヒアリング対象となっている学校の地理的な位置関係等に触れることとしたい。4校の小学校は、b小学校（2006年度児童数54名）、c小学校（57名）、d小学校（44名）、e小学校（18名）であり、この4校は旧N村として統合された4つの旧村に配置されていた小学校で、半径5キロの円の中にほぼおさまる地理的な位置にある。

「四つの葉学校事業」として知られるM市の学校間ネットワークは、週1回スクールバスを巡回させ、拠点校に子どもすべてを集め集合学習を進める事業である。集落の拠点としての小学校という側面と、小規模学校であるがゆえの、子どもの集団性、社会性などの弱点を補おうとする側面の交

差点に成り立っている事業とってよい。

では、このような学校間ネットワーク事業に対し、保護者や地域住民はどのような意識を抱いているか。ヒアリング調査はあらかじめ質問票を用意し、4校の学校を訪問し、保護者、地域住民、校長等を対象に実施している。ここでは、もっとも奥まった位置にあるe小学校におけるヒアリング結果を取り上げる⁽¹⁰⁾。なお、このケースの場合には学校統合にかかわる争点を含んではいないため、a小学校のケースのように分析的な示し方はとらず、あらかじめ用意された質問項目をいくつかにくくり小見出しを設けること、話し手を校長と地域住民とに分割して表示すること、にとどめ、ヒアリング結果全体を示すことにする。

< e小学校ヒアリング 2007年12月13日実施 >

学校に対する保護者・地域住民の意識

Q 学校としては、学校の教育活動に対する保護者や地域住民の協力についてどうご覧になりますか。

(校長) すごく協力していただいていることが多いです。何せ、児童数が少ないもので、本当に一緒にやっている授業が多いですね。大きいところでは運動会は地区民一緒にやっております。あと、区の収穫祭というのがあるんですけど、それに向けまして、老人クラブの方が中心になったサツマイモのことを、PTAもちろん畑が下の方にあるんですけど、耕しをやってくださったりして、PTAと地域の方と学校でサツマイモづくりを年間通してやりまして、区の収穫祭に子どもたちも参加して、販売もしているということもあります。大きなところは運動会と区の収穫祭ですが。

Q 地域の方からごらんになった時に、地域の方の意識というか、学校に対する愛着とか、信頼感とか、あるいは何かあれば協力しようという、そこら辺の雰囲気とか意識とかはどんなふうに思われますか。

(地域住民) 今、校長先生が言われた様に、大きな行事もそうですけど、日々地域の人たちは小学校の子どもさんたちを地域で育てるという気で、少なくなった生徒なのですけど、自分たちの子どもと同様に地域の人たちが子どもを見ています。大きい協力もそうですけど、私個人的にはリサイクル、資源ごみを毎月1回収集場所から軽トラック1台くらいになるのですけど、そういうものを学校に運んで、いくらかでも資金づくりに協力したいなと思ひまして、そういうことをやっていますし、個人的ではなくても、地域で皆さんがそういう意識を持っているようです。やはり、今はいろいろなメディアというか、情報機関がありますけれど、昔はやはり山間地域なものですから、学校というのは文化の発祥地というか、学校というものを先生が出入りする、地域の人たちは本当に学校というものを特別の、教育の場以外にも学校は大事なところ、地域にとってはなくてはならないという、そういう気持ちで。うまくまとめて話せませんが、昔は生徒数が200人、300人くらいでしたけれど、今、本当に少子高齢化で老人たちが多くなって、子どもが本当に少ないのですけれども、学校が昔と変わりなく、文化の発祥というわけでもなく、学校は地域に最後の最後まで残してもらいたい。

地域社会と生活圏、就労圏

Q この集落の中で職場を持っている方以外の方もおられると思うのですけど、M市の町中の方に下りていって職場はそっちという、どのくらいが町中に職場を持っておられるのか、大体の感じでいいのですけど。

(地域住民) 100%とはいいませんけれど、ほとんどの方が。

Q それで、住む場所はここだという。

(地域住民) そうですね。

Q そうすると、地場産業がこの中にあるという感じじゃない。商店街とか。

(地域住民) 昔は地場産業も盛ん、林業が特に盛んだったのですけど、今はほとんどなくなって、うちの会社が唯一の企業です。

地域拠点としての学校施設

Q 保護者や地域の方々が、集会とか、集落の運動会なんかをやる時にこの学校を使うということはございますか。

(地域住民) 各地区に集会施設はありますので。

(地域住民) 集会施設がない時代は、やはり学校が集会の場所でしたよね。

Q 学校の中で社会体育、ママさんバレーやったりとか、そういう活動をこの施設を使ってやるというのはどの程度ありますか。

(地域住民) ママさんバレーは、統合になってからこの地域ではなくなったのです。その前は体育館を夜借りて練習をしていましたし。

Q 子どもさんが授業終わった後、放課後学校に残って遊ぶとか、あるいは学童保育みたいな仕組みはございますか。

(地域住民) ありますね。学童保育とは違うのですが、アットホームはあります。

Q それはどのようなものですか。

(校長) 今年から公民館の方の事業の1つなのですが、去年まではふるさと会館を使っていたのですが、ぜひ学校との放課後の関係、遊び場との関係もあって、学校の方を使わせていただけないかという話がありまして、承諾しまして、今、アットホームという名前で、地域の方3名が。今日は実は木曜日であるのですが、そこでは開放してやっています。

Q 学校としては場所を提供するだけで。

(校長) 基本的にはそうです。

Q 公民館事業として、公民館でお金を出して。その方が見ているという。

(校長) ええ。事業の1つですけど。でも、その方も地域の方ですし、子どもたちはやはりそこでも宿題をしたり、いろいろつくるもので楽しんでいるようです。一旦帰ってしまうと、それぞれ集落が離れているので。今年は結構集まっていますね。学校を拠点として。

思い出としての学校

Q このe小の同窓会というのはありますか。

(地域住民) あります。

Q かなりの人数になっているのでしょうかね。

(地域住民) そうです。私たちだけで還暦の大きい会をしたのですが、その時で当時のクラスメート40名中半分以上参加しました。

Q この学校歴史が古いですね。

(地域住民) 130年は経っていますね。

Q そうすると、仮に50人だとしても50掛ける130だから相当な数になるわけですね。亡くなった方もおられるだろうけれど。

(地域住民) そうですね。

(地域住民) 同窓会というか、クラス会は各卒業生、毎年、特に還暦の時期に。やはり、当時を懐かしんで、校舎がなくなって、移転されていますので、今、ふるさと会館といって公民館に行つて、あそこに行つてみんな当時の校舎跡地を… (聴取不能) …。

Q 当時の校舎というのは中学校のことですか。

(地域住民) 小中校舎は一緒だったのです。

Q 中学校が統合されてほかのところへ移つて。

(地域住民) k中学校になったわけですが、この校舎が空きましたので、小学校の校舎が古くなっているから中学校の跡地を小学校として使うようになった。

Q だからキャンパスが割合大きいんですね。

(地域住民) はい。

小学校と中学校の違い、統合された中学校

Q 中学校の廃校というのはどうでしたか。やはり大きい反対とか、さびしいという感情は。

(地域住民) 地区で何回も話し合いをしまして、……(聴取不能)……小学校と違って中学校はクラブ活動もですけど、少人数では無理があるということ。

Q e 小に伺ったのは2回目なのですが、前の校長先生にお話を伺った時に、保護者とか、地域の方は、e 小学校は小規模だということに対して何不自由を感じていない、不満も1つも感じていないと。地域とか、保護者の信頼感とか、この学校に寄せる期待というのは非常に大きいと。ただ1つだけ保護者にとって気がかりなことがあって、それは、今は何不自由ないし、子どもの教育に対して満足し切っているけれど、この子たちはいずれ中学生になり、高校生になり、大学生になり、実社会に出ていかなければいけないと。だけど、実社会というのは競争があるし、足引っ張られるようなこともあるし、ぶつかったりすることもある。それを考えると、ある意味で温室育ちのような現在の状況が中学、高校、大学と続いちゃっていいのだろうかと思慮することはある。特に中学校の場合については、そう思う。その点が心の中の不安としてある、というような発言がお母さんから出ることがあるというのを聞いたことがある。

それについてはどう感じますか。中学校がなくなったわけですね。なくなる時にいろいろな地域の話し合いもあったし、ぶつかり合いもあったと思うのですが、中学校と小学校の違いというか、小学校はできるだけぎりぎりまで、できることならばなくならないでほしいという。でも、中学校の場合は、小学校と違う要素ってあると思われませんか。(地域住民) やはり、クラブ活動の点で、教科もそうですよね。小学校と違って教科ごとになりますし、少人数では無理なところが出てくると思います。合併する時も保護者は合併賛成で、準組合員の方がやはり、学校をなくしたくないということで反対が多かったです。

Q 保護者の方が合併賛成というのは、やはり。

(地域住民) 子どもの将来を考えて。

Q 部活の問題もあるし、人間関係も広げなきゃいけないしというので、そういうことで踏み切ったという。あと、今度は校長先生に、学校の規模が全国的に小さくなっていて、この学校の場合も完全複式ですか。

(校長) 単式が1つあります。来年度もそうですね。

学校規模をどう考える

Q 校長先生が今まで勤めてこられた学校を振り返った場合、率直に言って、現在の学校の規模についてどんな感想をお持ちですか。

(校長) 確かにもうちょっと人数が多いと良いなというのはありますね。それはありますけれど。

Q どういう点で。それは学力面とか。

(校長) やはり、同学年同士の子どもの競争心とか、本校の今年の課題を、「自主自立」ということで挙げているのですが、やはりとても素直でいい子どもたちなのですが、自分から進んでやるとか、そういうところがどうしても足りないかなと思って、そういう教育課題を挙げて今年度もやっているのですが、そういう面ですね。

Q 学力面と、そういう人間関係的な力の面と両面あると思うのですが、学力面については、先生はどんな感じで。

(校長) 小さい学校だから、人数が少ないから学力が低くなるとか、そういうことは私もないと思います。やはり、指導方法が一番問題だと思います。

Q 小規模校を抱えた各地に共通な悩みとして、稚内でも、あるいは種子島とか、天草市とかいろいろなところに行っているのですが、そういう小規模校で出てくるのが、人間関係が広がらないという点ですが、そういう面について先

生はどういうふうにお感じになっていますか。

(校長) うちの子どもたちを見ていますと、確かに同学年の人数は少ないのですが、学校全部でやっていることが、例えば、セン太鼓を始めとして、子ども会なんかみんな一緒にやる人が多いのですよ。地区それぞれでやると、人数が地区によっては1人という地区もありますので。それで、見ていますと、結構けんかもしていますね。同学年はいなくても、その前後のところでやっている様子は伺えて、やはりその時に先生たちが一緒に遊んでいる場合も多々ありますので、「ここでここはこうだろう」と具体的に教えたり、止めたりしているようです。そういう点から見れば、同学年の人とかかわりという面で見れば、うちの子は6年生1人なのですが、四つ葉の学校に行くと保育園も一緒だった子がいて、全然顔が違うのですよね。やはり生き生きとして。だから、その辺で彼は私が一緒にについていった時に、学校では見られない生き生きとした顔しているなどというのは感じて。だから、そういう点では四つ葉へ行っていることはすごくいいことだなというのは、私はこの学校に来たばかりなのですが、一緒にについていってすごく感じました。彼はすごくそういうところでも同学年とかかわりをかなり学んでいると思います。

小規模小学校のネットワーク化事業の意義

Q 四つ葉の学校事業というのは、そういう集団を大きくしようということで始められている面があると思うのですよね。
スクールバスは週2回くらいですか。

(地域住民) スクールバスは週に1回火曜日だけですけれど。

Q でも、毎週火曜日。

(地域住民) はい、毎週火曜日ですね。

Q 教科指導の面まで入っていますよね。

(校長) 入っています。

Q 四つ葉には肯定的な評価の方が多いですか。

(地域住民) やはり、体育とか、集団でやる勉強なんか、全校で体育を外でやることはあるのですが、力の差があるというか、例えば、ボール投げですと低学年ですと加減をしなきゃならない。面白い教科だけど、つまらないという時たまにあるけど、四つ葉で集まって、同じ力の子たちと思いきり遊びながらやるという点ではいいと思いますし、うちで6年生1人なのですが、競う相手がいないものですから、うちに帰ってもものんびり、成績一番といったらあれなのですが、競う相手がないのでのんびりしている点もあると思います。四つ葉に連れて行かれた時に、僕と考えが違っていると、そういうあれを感じる、そういう点でいいと思います。

Q 地域の一般の方はどんな感じで。

(地域住民) 保護者の方のように、自分のうちに子どもがいるわけではないので、四つ葉学級のことも詳しくはわかりませんが、学校の広報誌などを見て、子どもたちが感想をよく書かれています、ああいうのを見ますと、本当に、すごい、誰がこういうことを考えたのかな、四つ葉学級って良いなと思います。それから、送迎バスによく会います。その時に今日は四つ葉学級の日だったなと、バスとすれ違う時に、子どもたちは本当に楽しそうにバスの中で、そういう感じで行っているのを見ますね。本当に四つ葉学級は小規模学校にとってすごく良いことだなと。

Q 仮にですけど、将来、唯一残っているこの学校がなくなったような場合を想定した時、この集落にどのような変化が起ると思いますか。それとも、ほとんど変わらないとお感じになりますか。

(地域住民) 変わります。やはりふれあいというかね。

4校でのヒアリングで共通に表明されたのは、「地域の学校がなくなる事態など予測できない」、「学校は地域にとって心の拠り所」という、「学校の地域拠点性」を示す住民意識である。四つ葉の学校事業は、この「拠点性」を強める取り組みとして肯定的に評価されることがもっぱらで、スク

ールバスを週一日活用することへの懸念や時間的な無駄意識などが表明されることはなかった。では、M市の小規模校持続に向けての取り組みは、どのような背景のもとに成り立っていることが想定され、それは、全国各地の小規模小学校の持続に向けての方式として、どのようなことを教えているか。

第一に指摘できると思われるのは、旧N村では、2002年度まで3校であった中学校が統合を経て2003年度には1校となったため、小学校が立地するそれぞれの地区にとって、残存する小学校が集落唯一の学校ということになった、という背景である。

第二には、小学校4校体制に移行した1975年には510人の児童数であったものが、2004年度には182人にまで落ち込んでいるが、しかし、4校一緒にすれば100人台を維持できることになり、小学校閉鎖という決断を導く水準にあるとは認知されていない、という背景が指摘できそうである。そこに、市教育委員会の事業として学校間連携が始まったわけで、小規模化の傾向に対する対抗策として有効、という認識が広がっている。

第三には、e小学校がもっとも遠方にあるものの、それでも近隣校との距離は8キロメートル程度にとどまり、その他の3校はいずれも5キロ圏内にあるという立地条件が四つの葉学校事業に現実性を生み出している。

第四には、小学校が立地する集落は連担の形態というよりは、それぞれが孤立的であり、むしろ分断的な要素が強い。学校間の連携をこえて、学校統合ということになれば、集落の再編まで進むことになる、という意識が強く働いている、という事情も指摘できる。

以上の四点を考えると、M市の四つの葉学校事業は次のような条件のもとに成り立っていると想定することができる。①学校間連携を無理なく進めることができる学校立地という条件であり、4校はほぼ半径5キロ圏域におさまっている（スクールバスを活用するにしても、比較的短時間に行き来が可能）、②連携校児童数を合計すると、学校統合を考えるほどの落ち込みの水準にないという社会心理、③学校の立地する集落が分断型のため、統合よりは連携をというメッセージが受け入れられやすい、という条件である。

Ⅲ 小規模小学校の持続と統合の条件に迫るための課題と研究フレーム - おわりに

一般に、学校統合は、学校と地域との関係を再編する効果を持っている。その際、その「再編」がしばしば地域紛争にまで発展する背景として、以下のような事情を想定できる。第一は、小学校の場合とくに、明治初期に学校が設置され始めた時の学校と地域関係の歴史が残存している（京都の元学区はもっともよく知られている事例であるが、類似した学校・地域関係の歴史は全国各地に見出される）、第二は、学校行事や保護者会、PTAなどを介してのその後の小学校と地域の連携の歴史の中で、小学校という存在が教育の「入会地」のような性格、構造を有するようになった、という二点である。

本稿冒頭に指摘したように、少子高齢化や過疎化の進行のもと、学校の小規模化は全国各地に拡大しつつある。新入生ゼロで、自然消滅に追い込まれる学校まで出現している。

このような背景のもと、我が国における深刻な課題として浮上しているのは、我が国で「少子高齢化社会の義務教育システムの再構築」をどう進めるか、という課題である。本稿で、小規模小学校の持続条件と統合条件とについて検討を進めてきたのはそのような背景を下地にしている。

ところで、これまでの全国各地の自治体のアプローチを見た場合、学校の小規模化問題で通常採

用される戦略は、「学校の適正規模」とはなにか、という問いと「通学距離・時間の適正值」をどう確定するか、という問いの設定である。それは、小中学校の配置問題は学校規模と通学距離・時間、それに地域社会の結節点としての学校、という3要因から成り立つと考えられることや、学校教育法施行規則等の諸法令の規定を反映している。

しかし、これら2点の課題についての実証的研究は意外と少ない⁽¹¹⁾。

今後、学校の適正規模や適正通学距離・時間に関して実証的に研究を進めるには、教育経営学、教育心理学、体力学、保健学、教育社会学等々の隣接科学の協働を基礎にした学際的なアプローチが必要となる、と考えられる。

さらに、いまひとつの課題として指摘できるのは、学校の規模や学校配置を二大要因として小規模小学校問題に迫るに際しての、考察フレームの構築の有り様である。

国の法令や全国自治体の動向に見られるような、「学校の適正規模」や「通学距離・時間の適正範囲」の設定という迫り方は、かつてスプートニクショックの後に広がったシステム工学を思い起こさせる。端的に表現すれば、「最適化」(optimization)戦略である。

上述したように、「学校の適正規模」や「通学距離・時間の適正範囲」というテーマそのものは、データベースの研究蓄積が求められる重要課題と言ってよいが、取り上げられた2事例が示唆しているのは、小規模小学校の再編の有り様を検討する際の「最適化」戦略の妥当性の問題である。

学校という制度は、機械のような閉鎖システムとは異なり、地域社会に根を下ろした社会的存在である。そこで、「思い出としての学校」「地域の核としての学校」「コミュニティの文化的センターとしての学校」などの言説が飛び交い、人々の郷愁の源となる。しかし、最適化戦略は、そのような情念の中の学校という側面を後退させ、あるいは、否定し、もっぱら、「学校の適正規模」という量的基準、「通学距離・時間の適正範囲」という量的基準を最適に満たすデスクワーク上のモデル構築を促進しようとする。そこで考えてみたいのは、サイモン、H.A.がかつて唱えた満足化という概念である⁽¹²⁾。サイモンの満足化の概念に解説を加え、コリンズ、R. は、次のように述べる⁽¹³⁾。

「実際、複雑な組織を動かす唯一の方法は、最適化の戦略をあきらめることである。・・・最大の生産性水準、可能な限りでの最小コスト、可能な最高の質、可能な最高の安全記録などを達成しようとするかわりに、別の基準をつくるのである。それぞれの項目について満足水準、つまりそれ以下での結果を認めたくないような水準を定める。物事がこの満足水準をみたすかぎり、そのままに放っておく。いいかえれば、可能な限りの最大の生産を得ようとするのではなく、達成しようとする一定の目標を定めるのである。・・・このやり方の一部は、不調検査をふくんでいる。満足水準がすべての領域でみたされるようにするために検査を続けなければならない。ひとつのことがその水準以下になったら、その修復作業にとりかからねばならない。・・・複雑で不確定な状況を取り扱う場合、満足化と不調検査というこの戦略は、もっとも合理的な方法である。」

本稿で取り上げてきた2事例は、統合や持続の対象校全体の児童数規模はほぼ同様（O市の統合事例では2006年度児童総数は194人、M市の学校ネットワーク事業では2006年児童総数は173人）でありながら、前者では「不調」状態にあるとされ、後者はまだそこまでいっていない、と判断されている。また、東京や京都、大阪などにおける、学校統合か学校存続かの臨界点は、一学年複数学級維持と考えられていることが多い。つまり、これら地域では、僻地などから見れば「大きな」学校の状況で統合に踏み切っている。これは何を示すか。

解釈の一つの可能性は、小中学校配置密度の違いが背景にあり、たとえば1学年1学級校であるとしても、地域によっては統合を推進すべき水準と認識され、また、他地域では学校持続を進める

べき水準と認識される、ということである。つまり、学校の「不調」や「満足水準」は地域ごとに区々であり、ただ一つの量的指標で一律に学校配置を考えることの限界を示している。

今後の課題と考えられるのは、全国の就学人口減少地域を含んだ自治体で、小中学校配置計画を策定する際のフォーマットの構築である。その際には、地域特性の類型化、地域類型に即応した再編方式の定式化などが課題となる。

＊本稿の執筆分担は、次のようである。

はじめに、Ⅱ、Ⅲ — 葉養正明

Ⅰ ————— 西村吉弘

<注>

- (1) 文部科学省新教育システム開発プログラム 採択番号19：小中学校配置研究（研究グループ座長：葉養正明）。成果報告書は、2006年度、2007年度の二回にわたり東京学芸大学刊で刊行している。この研究では、全国市区町村教育委員会対象の小中学校適正規模、適正配置に関する悉皆調査、GIS を活用した学校適正配置算出プログラムの開発を柱としながら、小中学校統廃合訴訟事例の収集（戦後）、全国各地の小中学校統廃合事例に関する実地踏査と統合過程の資料収集、記述などを進めている。平成20年度からは、3ヵ年計画で、国立教育政策研究所で「教育条件の整備に関する総合的研究」プロジェクトが発足し、小中学校配置研究を進めている。学校規模に関する研究、小中学校統廃合の効果と通学制限等の研究、小中学校統廃合の学校建築面からの研究、小中学校統廃合の条件とモデル構築などを内容としている。
- (2) なお、小規模校や適正規模校の定義については、たとえば、次の文献で紹介している。葉養正明：「少子高齢化を生かす「学校づくり」—小中学校の再編成、第6回 小中学校統廃合の10年間、「週刊 教育資料」、No. 1045、2008年10月13日号、教育公論社、Pp. 24～25、葉養正明：「少子高齢化を生かす「学校づくり」—小中学校の再編成 第7回 適正規模のとらえ方、「週刊 教育資料」、No. 1046、2008年10月20日号、教育公論社、Pp. 22～23
ここに見られるように、小規模校、適正規模校の定義は自治体による差異が見られる。本稿では、定義の取り方そのものを研究テーマの一環としているため、ここでは、厳密な定義を下さないこととする。
- (3) 自治体内の小学校11校中、1校のみ統廃合せず存続の予定である。なお、本文で示した統廃合予定の2地区では、地域住民との合意に時間を要しており、「中・長期学校再編計画実施予定工程表」に基づく予定から、いずれも5年程度延期の見通しである。
- (4) O市では、「小規模」の定義について、「複式学級、複々式学級を持つ学校」としている。
- (5) 調査対象者は、年代別・地域別の無作為抽出者及び地域内の各団体役員の計910名である。回収率は、61.8%。『O市の教育を考える構想委員会 報告書』による。
- (6) 施設利用料は無料としており、水光熱費等は自治体負担としている。この理由として、O市教育委員会担当者によると「社会教育活動を通して、a 小学校に地域住民が足を運ぶ機会を設け、そのことが学校理解を深める契機となるように考えている」と、回答している。
- (7) 「マスタープラン(中間素案)」では、統廃合による跡地利用を進めるにあたって、「学校の統廃合等により地域の活力低下が懸念されることから、廃校舎となる学校施設を利活用し、まちの活性化を図っていく」と明記されている。
- (8) 対象者のうち、推進委員会A会長1名、a 小学校PTA会長1名含む。
- (9) スクールボランティアは、地域住民のa 小学校への要望がきっかけで、設立された。2007年時点で、約20名の個人登録者と、老人クラブが1団体登録している。現在、①環境ボランティア、②学校図書館ボランティア、③学習ボランティア、の3つのボランティア活動を行っている。

(10) ヒアリング実施日は2007年12月13日で、e 小学校校長室をお借りし、PTA会長、地域住民2名、校長の4名を対象に進められた。

(11) それでも皆無ではなく、先行研究としては以下のような業績が蓄積されている。

通学距離等にかかわって

- ・文部省：通学距離別に見たフリッカー値の変動率及び通学距離（小学校4キロ、中学校6キロ）による消費カロリーに関する資料、1956年10月
- ・文部省：学校統合に関する資料集、1956年8月
- ・朝倉隆司：通学制限に係わる児童生徒の心身の負担に関する調査研究（中教審初等中等教育分科会作業部会発表、2008年7月15日）

学校適正規模にかかわって

- ・千葉県教育研究所内教育資料刊行会：学校統合に関する実証的研究-基準と対策、研究紀要第30集、1956年
 - ・東京都中央区教育委員会：学校施設等適正標準調査報告書、1976年
 - ・2007年度、2008年度に実施された文部科学省による全国学力調査の分析プログラムの一環としての、学校規模と学力との関係についての分析（未発表）
- (12) 葉養正明：公立小中学校の規模政策における意思決定システムの準拠枠（『東京学芸大学紀要 I 部門』第45巻、1994年）で、詳述している。
- (13) コリンズ、R. 著、井上俊・磯部卓三訳：脱常識の社会学—社会の読み方入門、pp. 120—121、岩波書店、1992年

（受理日：平成21年3月4日）