

財政難と教育効果をかかげる 学校統廃合をどう考えるか

三 輪 定 宣

佐渡市、津南町など新潟県内でも学校統廃合の動きが目立っている。ここでは、学校統廃合の全国的な背景や財政問題、教育効果について論じ、自治体・地域でのこの問題の取り組みの参考に供したい。

1、学校統廃合の動向

最近、学校統廃合の動きが急である。例えば、佐渡市（人口約7万人、2004年度10市町村合併。05年度の児童生徒数は小学校3449人、中学校1873人）では、06年度以降、小学校36校を17校（13校＋4〔小中一貫〕）に、中学校16校を10校（6校＋4〔小中一貫〕）にそれぞれ統廃合し、計52校を23校（小中一貫校を1校とする）、44・2％

に減らす計画が進行している。同時に、保育所35施設を18施設に統廃合する計画も併行する。

津南町（人口1・2万人、07年度の児童生徒数は小学校590人、中学校288人）は、2010年度以降、小学校8校を1校、中学校2校を1校にそれぞれ統廃合し、計10校を2校に減らす計画である。

新潟県全体では、2001～2007年度の6年間に学校数が、小学校645校から568校に77校（年間平均13校）、中学校255校から247校に8校（同1校）に、高校127校から114校に13校（同2校）に、それぞれ減少している。

都市・農山村を問わず、2000年代から学校統廃合が全国的に加速している。政令指定都市の千葉市

(人口92・4万人)では、07年9月、市立小中学校177校のうち「適正規模」1218学級を下回る11学級未満の76校(全体の42・9%)を廃校候補にあげ、その条件を前提に地元への説明と代表協議会の組織をすすめている。「東京国際空港」のある成田市でも08年3月、合併町村に絡み学校統廃合計画を打ち出した。

全国の学校の減少数は、1990～2000年度の10年間に年間、小学校72校、中学校6校、計79校の減少に対し、2001～2007年度の6年間に年間、各212校、39校、計251校の減少であり、その数は3・26倍に急増している。学校統廃合の加速を裏付ける。

2、学校統廃合の背景

その背景としてよく児童生徒の減少があげられる。しかし、それは20～30年来的傾向で、最近の急激な現象ではない。学校統廃合が加速する01～07年度の全国の児童生徒数減少は4・9%、年間0・8%程度である。それでは、その背景や要因はなにか。

その主因は、小中学校の場合、「平成の大合併」(2

001～05年度、市町村合併特例法)である。この5年間に市町村数は、3227から1821に56・4%に急減した。新潟県では、112から31に27・7%に3分の1以下の減少である。市町村合併支援プランとして、文部科学省は、「学校規模の適正化」を掲げ、教職員定数に関する激減緩和措置、遠距離通学への対応(スクールバス・ボート購入、通学費負担等の補助など)、公立学校施設整備(合併に伴う学校統合の国の補助率2分の1、他の半分の市町村負担分の合併特例債で財源措置)などの支援を行った。特例法期限後も合併時の条件、申し合わせ、暗黙の了解などに基つき、学校統廃合計画が進行し、合併で自治機能を喪失した旧町村は、それに抗することが至難となっており、学校統廃合が雪崩れのごとくすすむおそれがある。

それに追い打ちをかけたのが「構造改革」の一環、「三位一体改革」である。その掲げる国庫補助金の削減、国の地方への税源移譲の抑制、地方交付税大幅削減により自治体の財政能力が急低下し、経費削減のしわ寄せが学校統廃合の及ぶという構造である。

それに加え、自治体財政健全化法(「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」)。07年6月15日成

立」が、09年度実施をめざし、07年度決算公表義務など、自治体の財政運営を締め付けている。それは、自治体の財政状態により「財政再建団体」（「レッドカード」）「早期健全化団体」（「イエローカード」）などにランクづけ、国が生殺与奪の権限を握る制度である。評価基準は、実質赤字比率（普通会計）5%（早期健全化団体は2.5%〜10%）、連結実質赤字比率（特別会計を含む）15%（同8.75%）、実質公債費比率35%（同25%）、将来負担比率の4指標とされる。各自治体は、それらの数値をクリアするため、無理な支出削減に追い込まれる。

さらに、政府・財務当局の経費削減の重点に学校統廃合が浮上する。07年12月、財務省の財政制度等審議会は、08年度予算編成建議に「学校規模の最適化」を掲げ、「児童生徒一人当たりのランニングコストも約3割効率化」と強調し、直後の教育再生会議第三次報告書も、「学校の適正配置を進める」ため「国は、望ましい学校規模を示す」「国は、統廃合を推進する市町村を支援する」との方針を示した。

その背景には積年の失政のツケ、膨大な債務残高が横たわる。現在、その額は約1000兆円（国827

兆円、地方170兆円。その他の債務を含め1200兆円）に達し、08年度予算83.0兆円のうち借金収入である国債は25.3兆円（30.4%）、返済金の国債費20.2兆円（24.3%）を占め、借金財政が国民生活関係経費を浸食している。

3、学校統廃合と教育効果

学校統廃合は、以上のような背景、特に財政事情・財政難を理由にすめられるが、住民に対する説明では「教育効果」が強調される。この問題を考えてみよう。

「教育効果」の理由づけの最大の根拠は、国の学校の「適正規模」基準（12〜18学級）（義務教育諸学校施設費国庫負担法関係法令）である。国は公立小中学校を「適正な規模」に統合する場合に建築費の2分の1を負担し（法3条）、その「適正な規模の条件」はおおむね12〜18学級（小規模校の吸収統合のときに限り24学級）、通学距離は小学校4km以内、中学校6km以内（施行令3条）との規定である（過疎地域の改築の国庫負担率3分の1に対して統合の率を高くし、財政誘導で大規模な学校統廃合を推進する基準で

あり、「昭和の大合併」（1953～55年度、町村合併促進法により市町村は9868から4776に急減）後の学校統廃合の推進装置として1956年の中教審答申に基づき58年に制定された。山村・離島を抱える町村には小規模学校が多く、学校統廃合をしても小規模になりがちなので、12～18学級（当時は学校規模は「50人学級」以上。12～18学級は600人～900人に相当）のスケールの統廃合でないと国庫負担金の対象にしないと法定し、大規模学校統廃合を迫ったのである。その基準は「適正な規模」と表現されているが、補助金の支出基準であり、教育的に適正という意味ではない。建築物の耐震基準などと錯覚誤解されやすいので要注意である。

それでは、国はなぜ学校統廃合を国策として推進するのか。歴史的には高度経済成長のための地域自治の破壊、人材確保、農村・農業切り捨て、過疎化促進、「行政改革」など各時期でその意図に差異はあるが、そこに共通するのは財政合理化・経費削減である。財務省はあからさまに一件の学校統廃合で平均3割のコスト削減と試算している。その仕組みはこうである。地方交付税制度では、行政の全国水準（ナショナルミニ

マム）である「基準財政需要額」より自治体の収入Ⅱ「基準財政収入額」が足りない場合、その財源不足額を国が交付する。基準財政需要額は、「測定単位」（学校数、教職員数、学級数、児童生徒数など）を基本に、地域や施設の事情を考慮した「補正係数」（人口密度が低ければ高くするなど）で補正し、各測定単位当たりの「単位費用」（教職員ならその平均給与）を掛けて機械的に算定する。学校統廃合では、その基礎数値である「測定単位」＝学校数、教職員数、学級数が確実に減少する。しかも、小規模学校を減らし、「適正規模」をめざすなど大規模の統廃合ほど、その減少度は大きく、市町村の教育費は減収となり、その分、都道府県や国の経費削減となる。都道府県・国は教職員給与を負担し、国は地方交付税を交付しているからである。学校統廃合では子どもの数は減らないが、学校も教職員も予算も減り、教員一人当たりの子ども数が増加する分、教育効果は必然的に低下する。学校統廃合で教育効果が上がるとの主張は基本的に成り立たないのである。

それでは、学校規模と教育効果について基本的にどう考えたらよいか。その点で、国連のWHO（世界保

健康機関)の見解が参考になる。それは、子どもの心身の健康に責任を負う立場から諸調査研究を集約し、学校は100人以下が望ましいと指摘している。

「近年、子供の教育機関を組織する際に従うべき原則に関して、有識者による実に多くの著書および報告書が発表されているので、ここに改めて議論する必要があるまい。それらはすべて、大規模な機関においては回避することのできない規則および規制を回避するために、教育機関は小さくなくてはならないカーティス報告が提案した生徒百人を上回らない規模」という点で意見が一致している。非人格的な規則ではなく、人間的な関係に基づいたインフォーマルで個性的な教育は、こうした条件のもとで初めて可能になる…

〔教育機関の内部の〕集団(学級など―引用者註)の規模に関しても意見の相違はまったくなく、小さい規模を保たなければならないという考えで完全に一致している。(カークパトリック・セール、深里文彦訳『ヒューマン・スケール』講談社、1987年、より引用)それを裏付けるように、諸外国の学校規模の実態は、国平均で初等学校で100〜200人程度が一般的である。例えば、その人数は、オーストラリア228、

中国223、カナダ192、イギリス190、ブラジル174、メキシコ152、デンマーク148、イタリア140、オーストラリア103、フィンランド101、フランス99など。これに対しアメリカ461、日本322は飛びぬけて多い(『ユネスコ文化統計年鑑』1999年、永井道雄監訳、原書房)。

日本でも学校規模の実態(2006年度、全国公立学校)は、「適正規模」以下の11学級(300人)以下の学校の割合が、全国で5割前後―小学校54・1%、中学校48・7%―であり、農村県ではさらに高く、例えば、高知県では全校50人以下の小学校は約半分、48%を占める。小規模の学校もそれぞれの地域の実情に応じて教育を支えているのであり、学校を「適正規模」に機械的に統廃合する方針が無謀、非常識であることは自明である。

学校統廃合については、住民運動を背景に出された学校統廃合の「ウターン通達」文部省「公立小中学校の統合について(通達)(1973年)が重要な3原則を示している。

①住民合意②「学校規模を重視するあま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…

することは避けなければならない。」

②小規模校の尊重Ⅱ「小規模学校には教職員と児童・生徒との人間的ふれあいや個別指導の面で小規模校としての教育上の利点も考えられるので、総合的に判断した場合、なお小規模校として存置し充実するほうが好ましい場合もある」

③学校の地域的意義Ⅱ「学校統合を計画する場合には、学校のもつ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること」

最近の全国都道府県教育長協議会『教育委員会のための市町村合併マニュアル（改訂版）』平成17年8月の「学校の統合」の項もこの方針を確認している。

通学距離の法令基準は小学校4 km以下、中学校6 km以下であるが、政府の調査会の適正値基準は、農村部・

小学校1 km15分以下、中学校2 km30分以下、都市部では、小学校0・5 km10分以下、中学校1 km15分以下（文部省・学校施設規程規格調査会、1963年）とされる。徒歩通学は、自然や人との触れ合いなど、それじたい教育条件であり、安易にバス通学で代替すべきではない（名古屋高裁金沢支部決定、1976年6月18日）。

文科省は、通学区域の弾力化の方法として、小規模校に限り校区外からの通学を認める「小規模校特認校」制度を推奨し、小規模校の利点、魅力、効果を求めて入学者が増える事例が注目されている。文科省がモデルとする札幌市盤溪小学校の場合、全校20人が越境で123人にふえ、入学を制限している。高知県南国市の山あいの奈路小学校は全校37人、成績も抜群で学区外からの転入が相次ぎ、全国紙でも紹介されている（「朝日新聞」2002年11月10日）等々。小規模学校への対応策として参考になる。

学校統廃合は、自治体・地域から教育費・教職員を吸い上げ、地域に根ざす学校を収奪する。それを検討する場合は、これらの教育的観点を十分に考慮し、特に地域住民の意思に反して強行されるべきではない。

（付記） いがた県民教育研究所、佐渡市、津南町の皆様から学校統廃合に関する貴重な資料をいただいたが、今回は、全国的な一般的論述が中心となり、それらを活用できなかった。その労を謝し、今後を期したい。