

# 小中学校統廃合アンケート調査から見えてきたもの

内山雄平

## はじめに

本県は、平成の大合併で112自治体が31自治体となり、小中学校の統廃合がこれまで以上に加速されることが予想される。

すでに、平成4年度から19年度までの県内小中高の廃校数は、250校（小学校178校、中学校41校、高校31校）と、北海道、東京に次いで全国で3位である。県内の小学校378校（07年度現在）のうち小規模校が約7割弱の235校で、そのうち複式学級をもつ学校が98校である。

県教委は複式学級の解消を図り、小規模校の統合によって、小中学校の適正規模を12〜18学級とする方針を打ち出した（「望ましい教育環境の実現に向けて」。08年1月）。

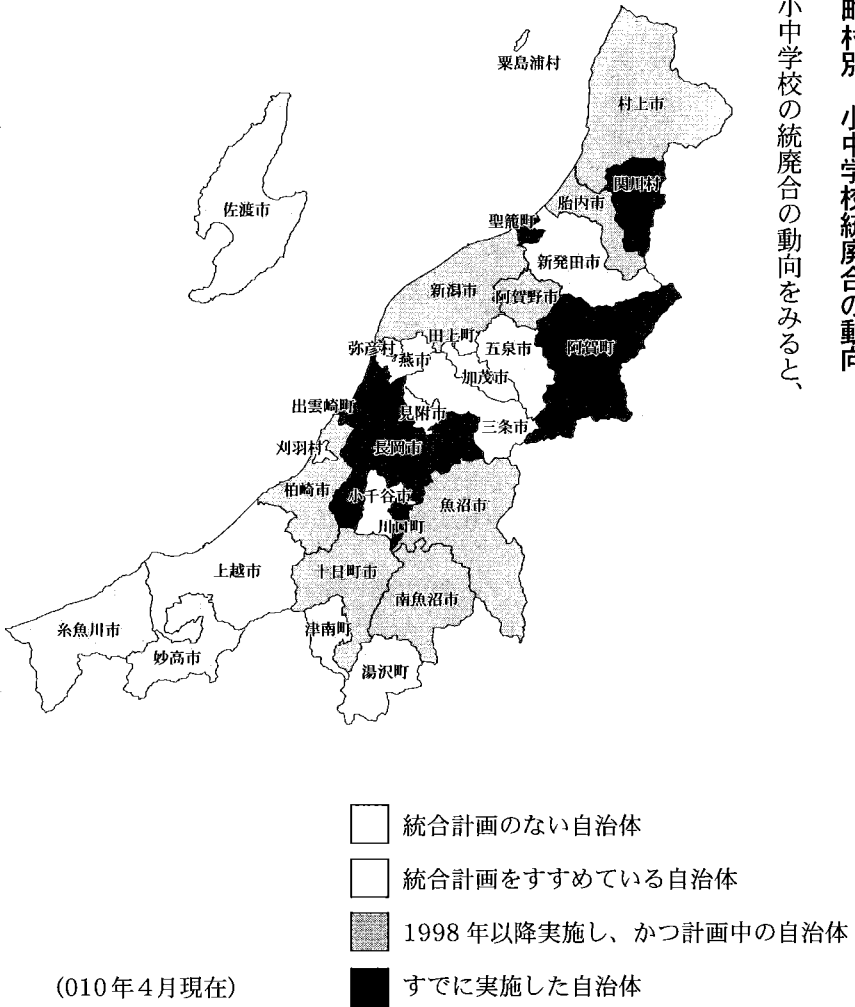
研究所として、新潟県の地域と子どもの育ちを研究するため、小中学校の統廃合の現状について、「自治研」・「研究所」会員などの議員にアンケートを依頼し、未回答の自治体には問い合わせによる調査を行なった。その結果を若干の分析を試みて報告したい。

## アンケートについて

- ①実施時期……09年4月30日〜5月15日
- ②調査用紙……（文末に全文掲載）
- ③回答を得た自治体……新潟市、村上市、胎内市、新発田市、燕市、五泉市、聖籠町、三条市、加茂市、長岡市、柏崎市、十日町市、魚沼市、南魚沼市、川口町、湯沢町、津南町、糸魚川市、妙高市、佐渡市、阿賀野市の計21自治体。なお、弥彦村、阿賀町、見附市、刈羽村、上越市、田上町、出雲崎町、小千谷市は、1998年以降の統廃合の有無、今後の予定のみの聞き取り調査を行った。

図：新潟県小中学校統廃合の動向

県内における市町村別、小中学校統廃合の動向  
最初に、県内の小中学校の統廃合の動向をみると、  
左図のようになる。



統廃合を現在、予定していない市町村は、県中央部に位置する加茂市、燕市、見附市、田上町、刈羽村、弥彦村と離島の粟島浦村で、燕市を除きいずれも合併せず自立の道を選んだ自治体であり、合併した自治体では上越市のみである。

### 小中学校の統廃合について

小中学校の統廃合について、1998年以降すでに実施した市町村と、現在、すすめている市町村に区分してみると、それぞれの特徴は以下ようになる。

#### 1 1998年以降、統廃合を実施した市町村 統合をすすめた理由

実施した市町村は、新潟市、長岡市、南魚沼市、柏崎市、川口町、聖籠町、阿賀野市、新発田市、胎内市、十日町市、魚沼市（阿賀町、出雲崎町、小千谷市、関川村）。

(一) 内の市町村は未回答

当局が統廃合をすすめる理由をみると、複式学級の解消を多くあげ、少人数学級の解消、適正規模の順となっている。また、地域住民との合意をどうすすめたかは、十分に話し合っすすめた(5)、時間をかけずにすす

た(2)、その他(4)である。(一)内は自治体数。ここでいう少人数学級とは複式学級を含まない、小学校は6〜11学級、中学校は3〜11学級の小規模学校をいう。

第1表：小中学校統廃合を実施した理由

	第1位	第2位	第3位
ア、財政上	1	1	2
イ、複式学級の解消	6	2	—
ウ、少人数学級の解消	3	2	1
エ、適正規模	3	1	1
オ、教育上 (切磋琢磨、社会性、コミュニケーション能力などが身に付く)	2	1	1
カ、その他			
・クラブの選択に幅ができる、競技チーム編成が可能になる			
・耐震化のための改築と生徒減少による			
・合併して町になるときの約束			

住民を含めた委員会の中で論議されるなど住民との対話を通じて、同意を取り付ける一方で、○統合反対の意見が余り出ぬまま、議論が深まらず決定する ○建前上話し合いで合意といっているが、見切り発車的

だ。○計画の押しつけで、住民の意見を聞く姿勢が見られなかったなどとする意見もあった。

1973年の文部省通達「公立小学校の統合について」の3原則（住民合意、小規模校の尊重、学校の地域的意義）が、その歯止めの役割を果たしているか否かは今後の検討課題である。

### 保護者や住民の反応

保護者は、統合も良い・大勢に揉まれる・期待感がある、などと好意的で複式学級は避けたいという気持ちが多数派である。他方、地域住民は「統廃合によって地域が寂れる」「心配があり」「高齢者に理解を得るのに時間がかかる」など廃校を惜しむ声と、「仕方ない、やむを得ない」などと一種のあきらめの境地とが共存しているといえる。

また、統合後の子ども・地域の変化は、

「当初心配したが子どもたちは適応性があるので今は心配いらない、子どもは大勢いるので学校が楽しめるといっている」。

「不登校の子の減少、地元（農村）の子、浜（漁村）の子の区別なくなる」「多様な表現力、見方、考え方ができる」などとしている。

地域と学校との関わりについては「地域の元気がなくなつた、地域と学校との一体感がなくなる」等の声があつた。

### 2 現在、統廃合をすすめている市町村

#### 統合をすすめる理由

現在、統合計画をすすめている市町村は、新潟市、妙高市、五泉市、糸魚川市、新発田市、佐渡市、三条市、津南町、湯沢町、村上市、柏崎市、胎内市、南魚沼市、魚沼市・十日町市・小千谷市である。

すでに統廃合を実施した理由と比べると、どちらも複式学級の解消を強調するのは共通しているが、実施をすすめている市町村に、財政上の理由を挙げている例はない。統合の問題は専ら教育上の問題とし、教職員の定数減による国・県財政の負担軽減に触れない。県や国への遠慮があるのかもしれない。また合併による市町村の特例債の活用もある。

教育上の理由として、切磋琢磨して、社会性、コミュニケーション能力など身に付くなどを第2位に多くあげている点は、県教委の「望ましい教育環境」の方針―集団での切磋琢磨論や社会性が身に付くなど―の理由

がある程度支持されていると思われる（第2表）。

第2表：小中学校統廃合をすすめる理由

	第1位	第2位	第3位
ア、財政上	—	—	—
イ、複式学級の解消	7	2	1
ウ、少人数学級の解消	2	4	1
エ、適正規模	3	1	4
オ、教育上 (切磋琢磨、社会性、コミュニケーション能 力などが身に付く)	2	5	1
カ、その他 ・中高一貫教育を実施するため ・特例債の活用			

### 議会の動き

このような理由で統合をすすめる行政に対する議会の動きは、

・複式の解消を望む保護者の意見がある。当局は、複式を解消して適正規模校への移行により教育の充実を図りたいとした。中学校の統合は大規模校へか、小規

模校へか、どちらかの選択も保護者アンケートによって決めることに議会も承認した。

・議員が、学区の住民の意見を尊重する立場で地区の議論に参加したり、保護者の意見、地域の意見、最終的には合同の場で交流し、禍根の残らない結論を導くようにと、丁寧なすすめている。

・三条市では、小中一貫校検討委員会を立ち上げ、全体の小中学校（小24校、中9校）を「小中一貫校」にする方針を掲げ、当面、第一中学校に学区の3小学校を統合して一貫校にするとし、議会で検討内容の報告があったが、保護者・住民とも戸惑っている。

その一方で、

すでに耐震化工事と大規模改修工事の予算を組んでいるのに議員の数派が連合して「統廃合すべきだ」と予算案から削除し、統廃合に変更させてトップダウン方式で強引に進めようとする動きや、合併特例債の終わるまでに統廃合で校舎建設を、耐震化のためにも統合を図ろうと父母などの理解（合意はいろいろな等など、と議会で強硬に主張する議員もいる）。

こうした、議会の動きのなかで、保護者や住民に対する当局の統廃合計画の説明は、時間をかけ丁寧に行つ

ている(6)、余り時間をかけずに実施しようとしている(5)、まだ実施していない(3)となっている(内は自治体数)。中には、地元保護者の強い要望で説明会を実施している自治体もある反面、時間をかけずに性急に統廃合をすすめようとする動きも多い。これまでの統合と違い、合併の特例債の期限が迫っている事情も反映していると思われる。

#### 保護者・住民の反応

保護者や住民の反応や動きは、保護者は、統合の前倒しを要望するほど積極的に統合をすすめている。

・あまり反対との意見はない。当初、統廃合反対の動きを強めていたがしりつぼみの状態。

・市教育委員会が保護者へのアンケートを実施した地域では、統合に賛成・やむをえない(67・4%)、なるべくしたくない・反対(15・7%)、話し合い、準備、検討が必要(6・9%)、わからない、コメントなし(10%)である。

・ある小学校では、保護者が複式解消を要望して、地域住民と対立したが、当局の協力を得て統合に合意した。中学校では、小学校高学年を含めた保護者で話し

合い、統合する際の課題を当局に要望し、その対応によつて統合を合意した。

一方、地域住民は、

・地元の小中学校を残したい思いが強く、小学校の統合だけでなく地元の小中一貫校さえ希望している。

・地域がどうなるのか、どこに通学するのか、との不安とで、地元の学校をつぶさないでほしい。

・地域がさびれると、区長はじめ反対している。

このように、小中学校の統廃合は、すでに統合を実施した自治体下の保護者や住民と同様、地域の高齢者には地域の将来を考えて統合反対という意見があるものの、現在小学生児童を持っている保護者には賛成が多く、結局保護者の意見を尊重し、止むなしとするか少子化の流れゆえにあきらめてしまう傾向がみられる。

#### 統廃合による自治体財政への影響

統廃合による自治体財政への影響は次の通りである。

①教育費の基準財政基準額の減少による地方交付税の配分額の減少は、統廃合が済んだ自治体で、大いにある(4)、余らない(6)、その他は(1)。すすめている自治体は、大いにある(4)、余らない(6)、その他(4)である(内は自治体数)。

②自治体負担（職員の人件費、学校運営費、教育振興費）の合理化は、大いにある（6）、余りない（4）、その他は（1）であり、すすめている自治体は、大いにある（7）、余りない（2）、その他（5）である。

統合による自治体への影響は、全体的に町の教育費負担が軽減されることは予想されるものの、教育費の基準財政需要額（地方交付税の配分額）の減少は、「余りない」とする回答が「大いにある」より若干上回っている。

この教育費の財政基準額と地方交付税との関係について、佐渡市の例で具体的に見ると、平成18年度の教育費の基準財政需要額（交付税）が約11億6千万円に對して、小中学校の教育費の決算額は（管理費・教育振興費・総合学習支援事業費）約9億円であり、約2・6億円ほど市の自由裁量となった。これは、今市がすすめている統合する以前の額であり、これが小学校36校を14校に、中学校16校を6校に統合すれば、大幅に削減されることは、明らかである（但し、削減する学校数・学級数に応じた分析が必要。国と県の教職員の人件費削減に貢献しても、市町村の財政合理化にはつながらない（境野健兒、学校統廃合と市町村財政―津南

町の事例検討、『にいがたの教育情報』97号、09年3月）。

### 小中学校の「適正規模」をどう考えるか

県教育委員会は小中学校の適正規模を規定した（新潟県市町村立小・中学校望ましい教育環境整備検討委員会の最終まとめ、08年1月）。

要約すると、学校適正規模は、小学校・中学校12（18学級を標準とし、その通学距離を小学校4キロ以内、中学校を6キロ以内とした。そして、地域特性を考慮した柔軟な「学校の適正規模」を、離島の海岸線地域および豪雪・中山間地域の小中学校の学級数を6学級以上とする。交通機関を利用する場合は60分以内、再編後にあたってても、将来的に複式学級を生じない見込みであることを、配慮事項とした。

#### 複式学級解消はバラ色か

今回の県教委方針は、複式学級の解消をあげ、地域性を考慮しても将来的に複式学級を生じない再編であることを強調している。これらについての考えと新潟県における小中学校の統合問題についての意見として、「過疎化によって生徒数が減少、同級生のいない生徒、学校全体で10名程度となってしまうと保護者が心

配して早く統合してほしいとの要望が出る。都市部では学校のマンモス化によるいじめや問題行動の見落とし、きめこまかな生徒指導は難しくなってくる。そこで、学校の適正規模配置を検討し、住宅地から離れていても教育的見地から考慮しても良いのではないかと、「適正規模」に従って無理な統合は地域の反発が出るが、少人数学級ができると保護者が他の地域へ転出してしまふことがあるので保護者には規模適正化の要望が底流にある」として、「適正規模」を肯定する見方がある。

その一方で、複式学級については、「適正規模6学級以上とは、複式学級にするなどという意味と考えるが、何故、複式を否定するのか、我が町は町単独で補助教員をつけ頑張っている」自治体も存在する。そして、「私の居住する栃窪集落では小学校の生徒11名、他地区からも2名来ている。成績はみんな優秀で保護者は喜んでゐる。中学・高校でも代表あいさつや生徒会長もやる子が出ている。もう数十年も複式が続いている」との声もある。

#### 地域が子どもの育ちを支える

統合問題、とりわけ小学校の統合で地域住民が心配するのは、「小学校を単位とした地域のコミュニティ

を壊すものではないか」という点である。そして「学校は地域文化と密接に関わってきた。現在でも地域を無視した学校はありえない。効率や財政面を理由とする統廃合は問題だ」とする考えである。

そこで、地域と学校の教育との関わりをどう考えるか、その点で最近の注目すべき動きを紹介したい。

新潟市教委は、小学校12学級、24学級、中学校9、18学級とする学校適正配置審議会の中間報告を公表した(09年6月)。これに対し、同市北区自治協議会は学校の統合・分離方針を見直すよう求める意見書を同教委、審議会に提出した。「子どもが学びやすい環境は何かを第一に考える」「学校と地域の協力関係を十分尊重する」などの項目をあげ、学校は地域の核、単なる数あわせではなく、地域の实情に目を向けて欲しいとの意見が出され、同協議会の小川竹二会長は「学校の適正配置だけでなく、過疎や少子化、農村問題にも絡んでくる問題」としている(「新潟日報」09年10月16日付)。

#### まとめ

保護者は、学力形成の場、人として採まれる場を小さな学校より大きな学校が有利と信じ、村の高齢者は、



子どもがいらないのだから仕方がないと諦めているようにみてとれる。

しかし、県教委のいう「適正規模」は、昭和の大合併時（1953～55年）学校統合の推進装置として「適正な規模」（12～18学級）が打ち出された、国の補助金の支出基準であつて、教育的に適正という意味ではない（三輪定宣、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『にいがたの教育情報』94号、08年6月）。

しかも、子どもたちの学びの場（学力形成）を専ら学校とし、地域社会での学びと育ちの場を度外視した「適正規模」論であり、国・県の財政上の理由によるものである（境野健児『教育』08年9月）。

小さな学校が核となつて、地域の伝統芸能などの文化や地域のコミュニティを育み、子どもたちの学力形成の土台づくりの役割を果たしてきた。小さな学校が消滅することは、地域の持つ教育力を失うことになる。村が寂れるとはこのことを指す。従つて、地域づくり・村づくりは、学校づくりと一体であり、学校教育と生産の場である地域とどのように結びつけるか、今後の大きな政策課題となる。

今回の小中学校の統廃合の調査を契機に、子どもたちの学びの場を形成してきた地域の豊かな教育的価値を探究するその第一歩としたい。

（うちやま ゆうへい・研究所事務局長

△資料▽

にいがた県民教育研究所

小中学校統廃合についてのアンケート調査

所属 市町村 記入者

あなたの市町村では、小中学校の統廃合の問題がありましたか、今ありますか。

ア、はい（ここ10年前後にあつた） イ、はい（いまその動きがある） ウ、いいえ

アと答えた方は、1の質問にお答え下さい。  
イと答えた方は、2の質問にお答え下さい。

ウと答えた方は、別紙3の問いにお答え下さい。

1、これまでに実施した小中学校の統廃合について

（ ） 年度以降

（1）統廃合の理由について（理由の順位を1位～3位まで）

ア、財政上（ ） イ、複式学級の解消（ ） ウ、小人

数学級の解消 ( ) エ、適正規模 ( ) オ、教育上  
(切磋琢磨、社会性、コミュニケーションなど身に付く)

( ) カ、その他 ( )

(2) その具体的な実施内容の資料を送って下さい。

(3) 保護者や住民の反応はいかがでしたか

①保護者の反応 ②住民の反応

(4) 住民の合意を得てすすめましたか

ア、十分に話し合ってすすめた イ、時間をかけ  
ずにすすめた ウ、その他

(5) 財政への影響について

①、教育費の基準財政基準額の減少による地方交付税  
の配分額の減少の影響 ア、大いにある イ、余りない

②、町負担(職員の人件費、学校運営費、教育振興費)  
の合理化 ア、大いにある イ、余りない

(6) 学校統廃合後、子どもたち・学校・地域にどのよ  
うな変化があると言われていますか。

(7) その他、ありましたらお書き下さい。

2、最近の市町村合併による学校統廃合の動きについて

(1) その統合する理由について(理由の順位を1位く  
3位まで)

ア、財政上 ( ) イ、複式学級の解消 ( )

ウ、少人数学級の解消 ( ) エ、適正規模 ( )  
オ、教育上(切磋琢磨、社会性、コミュニケーションな  
ど身に付く) ( ) カ、その他 ( )

(2) 統廃合計画について資料がありましたら送って下  
さい

(3) 審議中の議会の様子はいかがですか

(4) 保護者や住民に対する説明などはいかがですか

ア、時間をかけて丁寧に行っている イ、余り時間  
をかけずに実施しようとしている ウ、まだ実施して  
いない

(5) 保護者や住民の反応はいかがですか

①保護者の反応 ②住民の反応

(6) 財政への影響について

①教育費の基準財政基準額の減少による地方交付  
税の配分額の減少の影響 ア、大いにある イ、余  
りない

②町負担(職員の人件費、学校運営費、教育振興  
費)の合理化 ア、大いにある イ、余りない

(7) 県は地域特性を考慮した小中学校については、学  
級の適正規模を6学級標準以上としています。これにつ  
いてどう思いますか。

(8) その他、ありましたらお書き下さい。

3、新潟県における「望ましい学校規模」について、ご意見をお聞かせ下さい。

県教委の諮問に応じて、新潟県市町村立小・中学校望ましい教育環境整備検討委員会は、08年1月、「望ましい教育環境の実現に向けて」(最終まとめ)を公表しました。それには「小学校・中学校の適正規模は、12学級〜18学級を標準とする」として通学距離は「小学校……おおむね4キロメートル以内、中学校……おおむね6キロメートル以内」としています。但し、交通の便、自然、地形条件、教育効果等により、その規模を実現することが困難な離島や豪雪・中山間地が存在するから、地域性を考慮した学校の適正規模を次のようにしました。

地域特性を考慮した柔軟な「学校の適正規模」

「離島の海岸線地域と豪雪・中山間地の小学校・中学校の学級数は、6学級以上とする。学級は、20人以上の規模が望ましい」。そして学校再編における配慮事項として、○交通機関を利用する場合であっても、通学時間がおおむね60分以内であること。○学校の再編後において、将来的にも複式学級が生じない見込みであること。」

以上。

## 小学校に「農業科」を創設 (2)

「シンポ」の最初の、境野健児氏の基調講演は、喜多方市で取り組んでいる「農業科」について、地域づくりと子どもの育ちとの関わりを、地域の活性化に結びつけて評価された。戦後、経験によって学ぶことを軽視してきたことを省みて、「為すことによつて学ぶ」重要性を強調し、地域に学校を開くことによつて、地域の出番をつくり、古老の智慧や技を掘り起こしながら地域全体で子どもを育て、年寄りの元気をも引き出していると。

「シンポ」のパネラーの一人である慶徳小学校校長は、「農業科」を生まれて初めて取り組んだ教師の感想を、「学校の教員としてだけではなく、地域に支えられ、つながりの中で生きていることを実感した」と紹介した。

また、熱塩小学校の「農業科」の支援員を当初から引き受けてきた小林芳正さんは「教師が教えるのではない、田や畑が子どもたちに教える、自然の営みから教わるのだ、子どもたちが楽しく、歓声が湧いてくるような自由にできる空間と、地域に発信できる農業科でありたい」と熱意と喜びをこめて話し、共感を得た。農と自然の力を元高校農業科教員として再認識した。

(内山)