

学校統廃合をどうとりあげてきたか

小野塚 恒 男

はじめに

当研究所は2018年5月に、「新潟県小中学校の統廃合と小さな学校」と題するレポートを発表し、「佐渡市の平成の大合併による統廃合と「見直し」、「三条市の「小中一貫教育」の名の統廃合」、「地域の教育力を生かす小さな学校」などの調査研究を報告した。

また、学校統廃合が安易に進められているのではないかという問題意識から、『教育情報』で何回か特集を組んできた。

全国の学校統廃合問題に詳しく、新潟県の学校統廃合や小中一貫校に関する論文も多い山本由美和光大学教授に執筆していただいた。

（山本由美『教育改革はアメリカの失敗を追いかける学力テスト、小中一貫、学校統廃合の全体像』（花伝社参照）

一 戦後の学校統廃合政策の変遷

（1）1956年 文部省次官通達「公立小中学校の統廃合政策について」

（イ）公立小中学校の標準学級数：「12〜18学級」

人口8000人に一中学校が望ましい」とする行政効率性から算出された数字で教育学的根拠はない。

「小規模校は教育的効果が低い」という説もたんなる「俗説」にすぎないが、つねに行政によって利用されることになる。

(ロ) 通学距離圏：小学校4キロ以内、中学校6キロ以内

(2) 1973年 文部省「Uターン通達」： 学校統廃合推進を方針転換

「文部省は、「教職員と児童・生徒との人間的な触れ合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」ため「小規模校として存置し充実するほうが望ましい場合もある」と、統廃合推進政策を改めるに至った。」

(3) 1976年6月 名古屋高裁金沢支部判決：統廃合裁判

「統廃合で徒歩通学の機会が失われることにより「人格形成上、教育上の良き諸条件を失う」と、徒歩通学が子ども人格形成に果たす役割、地域の人々や自然との触れ合いの重要性についても判示し、廃校処分を取り消し請求を認めた画期的なものだった。」

(4) 2015年1月 文科省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」

(イ) 小学校「6学級」以下、中学校「3学級」以下

校を「学校統廃合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討する」こと。

(ロ) 通学距離「4キロ・6キロ」は引き続き妥当。スクールバスなどの選択も入れて通学時間「概ね1時間以内」を「一応の目安にする」ことを追加。

単学級校が即廃校対象にされ、「1時間程度」のスクールバス通学が地方における通学の通常形態とされることが懸念される。

※「小中一貫校、統廃合政策は、地域の小学校を子

どもから奪うことにつながる、発達段階的に身近な地域の間関係の中で生活している小学生にとつて、歩いていける距離にある小学校と、それを中心にした親や地域住民による「コミュニティが成長・発達を支える役割は計り知れない。」(P63)

(山本由美 全国および新潟の学校統廃合の現状と課題『にいがたの教育情報』 第101号参照)

(5) 「戦後の学校統廃合は、若林恵子(教育社会学者)の整理によると次のように変遷してきた。

第1のピークは、1950年代のいわゆる「昭和の大

合併”期とされる。特に56年の「新市町村建設促進法」のもと、政府は地方再編のために補助金交付などにより合併を誘導し、統合校が合併後の自治体のシンボルとなることを目論んだ。その際、行政効率性から算出して8000人に1中学校を設置する、という図式から1校当たり「12〜18学級」という「標準」が設定されることになる。この数字に教育的な根拠はないが、学校教育法施行規則第17条、義務教育国庫負担法施行令第4条などに「標準」「適正な規模の条件」として数字が残ったために、後に全国的な「適正規模」の基準として多用されていくことになる。

そして、第2のピークは、地方で過疎化が進行する70年の過疎地域対策緊急措置法に始まる。過疎地域の校舎改築のための国家補助金を従来の3分の1から統合の場合3分の2まで引き上げる、という財政的誘導などの統合推進政策により、多くの統廃合が行なわれた。しかし全国で同盟休校、裁判などの紛争が起きたため、73年に文部省がいわゆる「Uターン通達」と称される「小規模校として存置し充実する方が好ましい場合もあること」とする内容の「公立小中学校の統合

について」が出され、混乱はひとまず終結する。

二 新潟県における学校統廃合はどうか

新潟県は積極的な統廃合推進策を進めている。

この間の動きを見ると、全国的には、公立小中学校設置主体である区市町村レベルで統廃合計画が構想されることがほとんどである。それに対し高校統廃合は、都道府県レベルで計画化される。しかしながら、新潟県では早い段階で、県教委レベルにおいて小中学校の統廃合に向けた計画が進められているのが特徴的である。すなわち07年、県教育委員会が、教育長や学識経験者からなる「望ましい教育環境整備検討会議」を立ち上げ、08年に答申「望ましい教育環境の実現に向けて」を公表している。そこでは、早期に取り組みを進めるべき事項として「子どもの負担となる複式学級の解消」「子どもの社会性が育まれにくくなっている状況の改善」「学校の教育力や活力の低下の改善」の3点があげられるが、中でも、「複式学級の解消」に対して詳細にわたる教育実践の問題点を挙げて、極めて積極的に提言しているのが特徴的である。

それは、「望ましい学校・学級規模」として小学校・

中学校ともに「1学年2学級以上」が、学級は「20人程度の規模」が提起されている。ただし、新潟県の場合の特殊性を配慮して「離島の海岸線地域」「豪雪・中山間地域」は「学級数が6学級以上」と基準を緩和している。

答申全体を見てみると、国が規定した学級定数基準を下回って、望ましい学級規模を「20人程度以上」としている点は、教育的配慮や新潟の地理や気候などに對する配慮があるのかと思わせるが、望ましい学級数については、日本全国の多くの自治体と同様に、単学級構成を避ける「学年2学級以上」に固執している。

三 統廃合の問題点はなにか

統廃合では新しいものを一からみんなで創っていく、といった意識に学校構成員全員がなることが重要だが、小規模校が吸収・合併されるような場合、それは難しい。そのような理由から、学校統廃合は子どもにとつて大きなリスクを負わせるものとなる。

さらに新潟県の場合、山北町のケースにも見るように、小さな集落の中で地域と非常に密接な関係を持つて学校教育が行われてきた場合、地域からの断絶によ

り子どもにさらに大きなダメージがあることが推測される。子どもの発達・成長にとつての地域の果たす役割が十分配慮されなければならない。

（三輪定宣千葉大学名誉教授 「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』 第94号参照）

四 学校統廃合の背景として

その主因は、小中学校の場合、「平成の大合併」（2001～05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変緩和措置、遠距離通学への対応（スクールバス・ポート購入、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づき、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。

(山本由美・講演 「今、なぜ小中一貫校か」『にいがたの教育情報』 第119号参照)

おわりに

統廃合によって子どもに引き起こされるダメージのフォローの仕方や、旧職員のサポートなど、きめ細かな対応を取らなければ、子どもに多くの混乱をもたらす。親や教職員と一緒に乗り越える心構えが重要だ。子どもにとって身近な地域は、子どもの成長・発達にとって「原風景」とされる。小学校も子どもにとつては「原風景」である。安定的な人格の形成にとつて「原風景」としての地域が必要だ。地域から無理矢理引き抜かれた「根無し草」は、不安定な人格形成につながる。

トップダウンの統廃合の攻撃に対する対抗軸として、

- ① 学校統廃合に反対して地域の学校を守る
- ② 統廃合の促進を図る学力テスト拒否運動
- ③ 新自由主義教育改革に反対する国際的な共同

- ④ 教職員組合、市民、保護者との共同
- ⑤ 貧困層の教育を守る運動との連携
などが重要だ。

(おのづかつねお・所員)

