

## 「学校統廃合と子ども・地域の未来 - 京都府伊根町の場合 - 」

市川 哲（明治国際医療大学）

### はじめに

京都府の最北端、日本海に臨む丹後半島東部の伊根町（面積 6.2 平方キロメートル）の人口は 2,656 人（2009 年 1 月 1 日）、昨年 4 月 1 日の児童・生徒数（2 小学校・2 中学校）は 183 人である<sup>1)</sup>。1955 年の人口 7,653 人、児童・生徒数 1,075 人に比べて、人口は約 1/3、児童・生徒数は 1/6 まで減少したことになる<sup>2)</sup>。伊根町でも高齢化と少子化が指摘されるが、子育て世代と子どもの減少が激しいことが注目される。町民あがての願いである伊根町が元気になるまちづくりは、子育て世代の定住をはかり、子どもを増やしてこそ達成できる課題であることを数字は物語っている。

子育てのために学校は不可欠の施設であるが、伊根町でも子どもの数が減って学校規模が小さくなると学校統廃合が取りざたされてきた。筒川小学校（1994 年）と朝妻小学校（2005 年）が廃校され、2008 年 5 月から「伊根町小・中学校統合検討委員会」が活動を開始し、伊根町全体で 1 小学校・1 中学校体制をめざす答申を 2009 年 2 月 17 日に出した。

### 1. 伊根町の現状と未来

「総合的かつ計画的な行政の運営を図るため」地方自治法第 2 条第 4 項にもとづいて議会の議決を経た「第 4 次伊根町振興計画基本構想」（平成 12 年 10 月）によれば「コーホート法という推計方法を使って“このまま推移すればどうなるか”を予測した」2010 年の人口は 2,656 人である。本年 1 月 1 日の数字と 1 年を余して符合しており、予測よりも減少スピードが速いこと、換言すればこの間の住民増を図る政策が有効でなかったことが示されている。なお「基本構想」は「小中学校の統廃合を進め学校機能の一層の充実を進める必要」があると述べており、朝妻小学校の伊根小学校への統合と廃校は予定されていたといえる。

教育委員会が「統合検討委員会」に出した資料によれば、平成 26 年度には伊根小学校 35 人、本庄小学校 23 人、伊根中学校 21 人、本庄中学校 18 人で、児童・生徒数は計 97 人になる（昨年 4 月 1 日では、伊根小学校 56 人、本庄小学校 46 人、伊根中学校 55 人、本庄中学校 26 人）。20 年に本庄小学校で 2 年生と 3 年生（5 人と 6 人）の複式学級が始まっている。今後、本庄小学校では複式学級が毎年続き、伊根小学校でも 22 年度に複式学級が始まり、以後毎年続くという<sup>3)</sup>。

複式学級になると大変だという漠然とした不安もあって、子どもが少なくなったら学校統廃合をすすめるのが公論のように考えられている。しかし伊根町の場合、たとえ 1 小学校・1 中学校体制をとっても、このまま推移すれば 26 年度の小学校 2 年生は 4 人、3 年

<sup>1)</sup> 伊根町 HP、および町教育委員会作成資料より。

<sup>2)</sup> 「昭和 30 年国勢調査」、および「第 4 次伊根町振興計画基本構想」（2001 年 10 月）

<sup>3)</sup> 平成 18 年 12 月 15 日の町議会において、町長は学校統廃合の検討に入る時期だとし、教育長は複式学級が増えることと中学校のクラブ活動に支障を及ぼすことを挙げ、町長の指示をまって統合の作業を進めていくことを表明した。

生は7人であり、現在の京都府の「複式学級編成基準」の（連続する学年の児童・生徒数が）小学校12名以下（1年生を含む場合は4名以下。なお中学校は8名以下）をクリアできず、複式学級となる。

したがって、1小学校・1中学校体制でも複式学級を避けることはできない。また“児童生徒の減少に対応できる教育環境・指導の効果の維持”も統廃合の理由にされるが、指導効果の向上を子どもの数に求める根拠は乏しい。それどころか子どもの数が増えたと一人一人に対応した指導（「個に応じた指導」）が難しくなるという反論に、十分に答えることができないであろう。

複式学級ができれば学校を統廃合するという論理は、同学年の児童・生徒からなる単式学級のための学校を「絶対視」し、それが維持できなくなれば周辺の市町の学校と統合してでも子どもの数を確保すべきだという、歯止めのない統廃合をすすめる論理を秘めている。

複式学級に対する不安があるのであれば、町が住民の子どもの教育に責任をもつという立場を貫いて、少人数であろうとも可能な限り単式学級が維持できるよう、京都府の「複式学級編成基準」の改善を求め、10名以下、あるいは8名以下等でも単式学級が維持できるよう教員配置の改善を求めていくこと、当面は、町独自の学級編成をおこなって複式学級を避けること、が必要である（なお、市町村が独自の学級編成をおこなう場合、今までは都道府県教委との事前協議と同意が必要だったが、それを届け出に変更すべく文部科学省は準備している<sup>4)</sup>）。

もちろん、子育て世代が住みやすく、住み続けることができるまちづくりを併行させなければ将来的な展望を切り開くことはできない。

## 2. 深刻な不況と食糧問題 - ピンチはチャンス -

今日、わが国の食糧自給率は40%と先進国の中でも特に低く、また主食の米をはじめ輸入食物の安全性が大きな社会問題になっている。水産業は資源の減少と後継者不足、高齢化、石油高騰の中で存亡の危機にあるが、国民の摂取タンパク質の23%を魚介類が占め（肉類は40%）、重要なタンパク源であることに変わりはない。

一方、アメリカ発の不況で多くの労働者が解雇され、新しい働き口を求めている。そのような中、農水大臣の今年の「年頭所感」も「我が国の魚食文化を支える豊かな海を取り戻すとともに、安くて新鮮な水産物の消費者への直接販売による漁業者の手取りの向上、将来にわたる漁業の担い手の育成等に取り組むことにより、国民に対する水産物の安定供給、力強い水産業と豊かで活力ある漁村の確立」について述べ、漁業後継者対策予算もわずかだが増額されている（「漁業担い手確保・育成対策事業」に平成21年度予算で6億4百万円。前度比8千6百万円増）。

ハローワークも宿舍の有無や、地域として受入れを積極的に推進する場合の支援制度に関する情報を農林漁業就業希望者に提供している。また、段階的な漁業研修メニューによる「がんばる海の担い手対策事業」（福井県）や年7人の新規就業者数を目標にした「漁業の担い手支援」（神戸市）などに取り組む自治体もある。ピンチをチャンスにと発想を変え、農林漁業に新しい雇用者を取り込む例も報道されている<sup>5)</sup>。

<sup>4)</sup> 「学級編成手続き簡略に 文科省方針 都道府県の同意廃止」（「産経ニュース」2008.6.4）

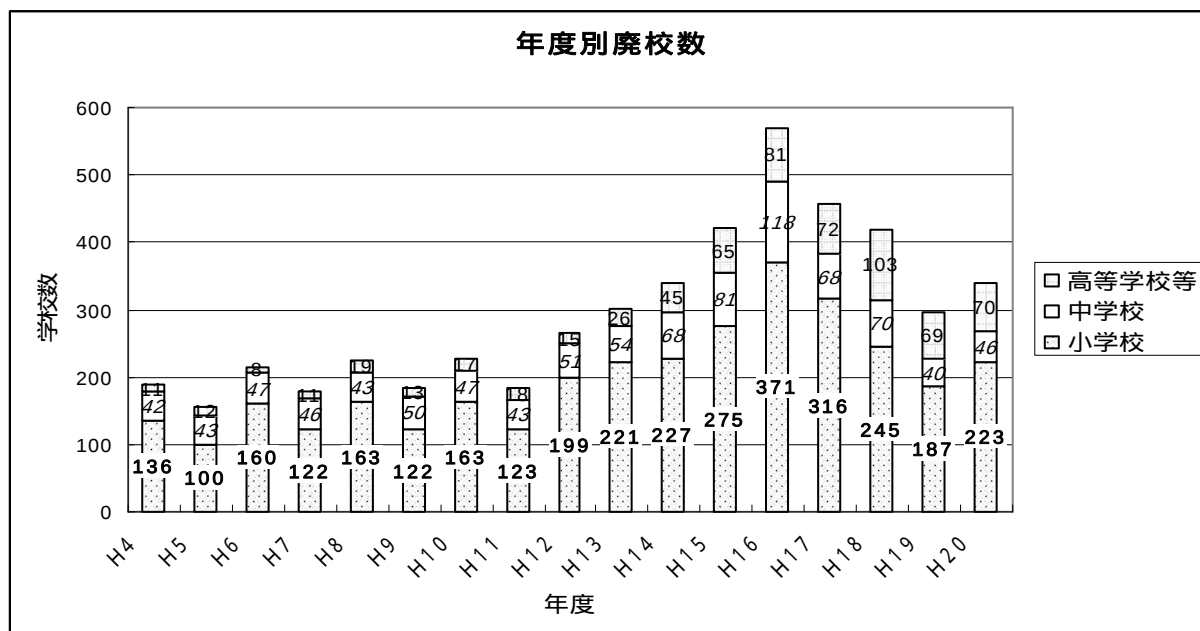
<sup>5)</sup> 「農業人気に乗ろう！担い手確保のチャンスに J A 茨城」（「産経」2009.1.23）、「元派遣、海に挑

金儲けがすべてというアメリカ流のやり方と、必要であれば食料も輸入すればよいという考え方が破綻したことに国民の多くが気づき始めている。食糧自給率の低下は言うに及ばず、世界の人口増や発展途上国の生活水準の向上、深刻な環境問題や水問題、エネルギー問題、そして担い手不足などで食料供給が不安定になっているからこそ、農林水産業の再興が求められている。とはいえ、この国の政治と行政が自動的に変わるわけではない。

必要なのは、地域からこうしたい、こんなことができる、を示し、行政や政治の支援を引き出していく戦略であろう。そのためにも農林漁業を再興するためのマンパワーである若者が暮らし、子育てができる環境が、伊根町にも絶対に必要である。医療や福祉、そして教育はそうしたマンパワーを呼び寄せ、確保し、伊根町が生き残るための「コスト」であり、何はなくとも重点的に金を掛けるべき領域である。潤沢な予算が期待できない中、そうした合意を拡げることが重要である。

### 3. 学校統廃合の背景 - アメリカ流の「構造改革」 -

今、全国で大規模な学校統廃合がすすめられている。平成4年度から20年度にかけて、小学校3,353校、中学校957校、高等学校655校が廃校になった<sup>6)</sup>。平成12年度に始まって16年度にピークを迎えた「廃校ブーム」は、明らかに11年度から18年度の「平成の大合併」の結果である<sup>7)</sup>。一方、20年度の増加は「平成の大合併」の余波であり、また「三位一体の改革」をはじめとした「構造改革」による地方財政の危機と地方行革の影響である。



む」(「朝日」2009.2.2)

<sup>6)</sup> 総務省過疎問題懇談会「学校の適正配置について」(資料)と「平成20年学校基本調査」より。なお、「年度別廃校数」のグラフも同様。

<sup>7)</sup> 「昭和の大合併」(昭和28年～36年)とその余波の中、新市町村の一体化の推進や教育効果の向上、教育財政の合理化等を理由に学校統廃合がすすめられ、昭和30(1955)年に26,659校あった公立小学校(分校を含む)が1965年に25,745校、1975年には24,419校と2,240校減り、また公立中学校(同)は、同じく13,302校、11,384校、10,120校と3,182校減っている。これは純減数なので廃校数はもっと多いことになる。

今日の学校統廃合は経済効率の観点から語られている<sup>8)</sup>。文部科学省も「学校規模を重視する余り無理な学校統合を行」うことを避けることや小規模学校にも「教育上の利点」があるので「総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実するほうが好ましい場合もある」とした「Uターン通知」(1973年)の見直しを中央教育審議会に諮問しており(2008年6月)、今後、統廃合のスピードが増すことが考えられる。おおむね小学校4キロメートル、中学校6キロメートルとする通学距離を見直し、スクールバスで1時間程度とされる可能性もある。

#### 4. 日本の学校は小さな学校が多い - 学力世界一のフィンランドも小さな学校が中心 -

学校教育法施行規則第41条で12学級以上18学級以下が小学校の標準規模とされ、これが統廃合の理由にもされる。しかし、この数値は教育的な意味合いをもたず、学校の施設・設備の効率性の観点から決められたものである。

平成20年度「学校基本調査」によれば公立小学校の学校規模は、全校で49人までが13.6%、149人以下が34%、また5学級までの学校が13.5%ある(全国の公立小学校数は、休校数を除いて本校と分校で計約21,800校。「平成の大合併」が本格化する前、49人までの学校が29.5%、149人以下が34.8%だったことを考えると<sup>9)</sup>、この間、小規模校が集中的に統合されたことがわかる)。公立中学校の場合、49人までが10.2%、149人までが26%である(全国の公立中学校数は、同じく本校と分校で計約10,000校)。

国際的な「学習到達度テスト」(PISAテスト)で学力世界一と評価されるフィンランドは、面積が33.8万平方キロメートルと日本よりやや狭く、そこに約530万人(2007年)の人びとが暮らしている。携帯電話世界シェア第1位のノキアをはじめ、欧州第1の製紙会社など世界的な企業があり、国民一人あたりの所得が世界10位の豊かな国である。首都のヘルシンキ(約57万人)や一部の都市を除いて人口密度は1平方キロメートルあたり約15人と日本の1/20以下であり、日本ほどの国土に福岡県(506万人)ほどの人びとが暮らすイメージである。

このフィンランドが学力世界一になった要因に、落ちこぼしをつくらない子どもに応じた指導やそれをおこなうことができるカリキュラムの余裕や教師がもつ自由度、そして手厚い学校サポート体制などが挙げられる<sup>10)</sup>。日本でいえば小学校と中学校を統合した9年制の基礎学校で子ども達は学ぶが、一部を除いて学校規模は小さく、2006年度の場

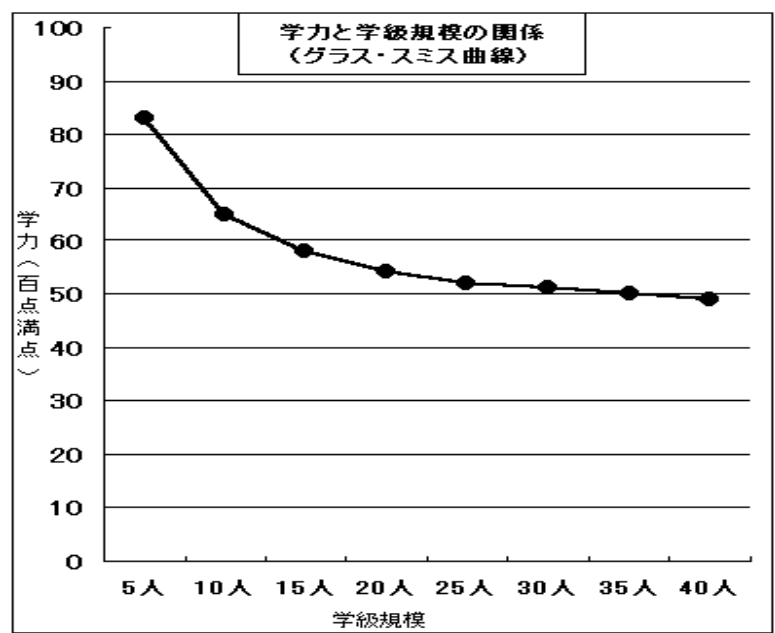
<sup>8)</sup> 7. で見る「財政制度等審議会」等での財務省関係者の発言。なお、茨城県は「地方財政が厳しい中で、学校の小規模化により児童生徒一人当たりの財政負担が大きくなっているため、効率的な学校運営が求められ」として、文部科学省、総務省、財務省に「市町村における小・中学校の適正規模化・適正配置に向けて、現状に対応した新たな統合方策を策定すること」と、そのための支援策を講じることを求めている(「小・中学校の適正配置について」;『平成21年度国の施策及び予算に関する提案・要望について』平成20年11月25日決定)

<sup>9)</sup> 長野県上田市における三輪定宣氏の講演「学校統廃合と教育効果」(2001年3月11日)より。

<sup>10)</sup> フィンランドの教育事情を紹介する書籍は多い。近著の堀内都喜子『フィンランドの豊かさのメソッド』(集英社新書、2008.7)は留学から得たフィンランドの文化とその教育事情を、またリッカ・パッカラ『フィンランドの教育力 - なぜ、PISAで学力世界一になったのか』(学研新書2008.11)は教師としての経験からフィンランドの教育事情を紹介している。

合、49人以下が28%、99人までが47%である<sup>11)</sup>。9年制ということを考えると1学級5人強の学校が28%、11人の学校が47%ということになる。この小規模教育がいくつかの要因と相まって学力を世界一に引き上げていると考えられる。

学級規模が小さいほど成績が向上することを示した「グラス・スミス曲線」はこの見解を支持するものである。グラフから、学級規模が小さければ小さいほど学力が急速に向上することが理解される<sup>12)</sup>。



## 5. 学校は地域にあるのが当たり前 - もし学校が無くなったら？

「昭和の大合併」で昭和29年(1954年)に伊根町が誕生する前の伊根村、本庄村、筒川村、朝妻村の各村に小学校があった。筒川小学校が1994年に本庄小学校に、朝妻小学校が2005年に伊根小学校に統合され、廃校になった。地域から学校が無くなる事でどのような問題が生じるかは、二校の廃校に関する伊根町固有の問題として明らかにされ、今回の統合問題の検討に活かされるべきである。そうした意味では、直近の朝妻小学校の経験が、住民や子ども達のナマの声を含めて「統合検討委員会」でどの程度議論されたかが問われなければならない。「朝妻小学校PTAでは、納得のいくまで話し合いをおこなった」(第1回検討委員会)、「伊根小と朝妻小の統合の時は、一生懸命話し合いをし、真剣に考えたからこそ、統合してよかったという思いがある」(第3回検討委員会)との記述はあるが、残念ながら旧朝妻校区の声を直接聞く機会は設けられなかったようである。

学校の統廃合には当然、プラス面もマイナス面もあり、それをどう考えるのかが親や住民の判断基準になる。特に“子ども達の教育のため”とされる統廃合が本当に子ども達の教育を良くすることになるのかが示される必要がある。明治時代から学校があって当たり前であった地域の人々にとって、“学校が無い”状態は想像することも困難である。だからこそ直近の朝妻小学校の経験や、わずか10数年前の筒川小学校の経験が議論に活かされ

<sup>11)</sup> European Commission; “The Education System in Finland(2007/08)”

<sup>12)</sup> アメリカコロラド大学のグラスとスミスは、学級規模が20人程度以下になると学習効果があがること、また児童・生徒の感情的な側面への効果、教員に対する効果、教授過程への効果は、いずれも小規模学級の方が優ることを示した(1982年)。

るべきなのである。

ここでは参考に、石川県柳田村（2001年から2002年にかけて村内8小学校を1校に統合。現在は町村合併で能登町の一部となる）における統合後の子どもや父母、住民に対するアンケート調査からプラス面とマイナス面を紹介しておく<sup>13)</sup>。

統合して良かった点は、統合の直接的な原因であった複式学級や欠落学年が解消したことや「クラスの人数、友だちが増えたこと」、人数が多いからこそできるスポーツや遊びが可能になったこと、などである。

一方、統合して悪かった点（問題点）は、遠方の児童は夏休みでもバスで統合校まで来なければならないこと、バス通学になったことで朝ゆっくり準備ができなかったり、下校する時間も規制されること、「下校のバスの待ち時間など無駄な時間がある」こと、あまり遅くまで学校に残れないためにやりたい係活動ができないこと、路線バスは乗客数などにより、遅れたり、座席に座れなかったりして不便なこと、バス利用なので運動不足の心配や「自然に親しむ道草ができなくなった」こと、などである。

統合で学級規模や学校規模が大きくなることで（統廃合は規模の拡大による「教育効果」を期待するのだが）1クラスの人数が大幅に増え、学習面と生活面の両方について教師の目が行き届いているか心配である、少人数学級とは環境が異なるので戸惑う児童もいる、全村1小学校1中学校なので小学校から中学校までクラスのメンバーが同じで人間関係が固定する、同学年の友だちは増えたが、反対に全校や他の学年の子と遊ぶ機会が減った、という問題が新たに生まれている。

また地域から学校が無くなることで地域の人々の学校参加が少なくなり、地域の共同体が弱体化するという問題もある。小学校が遠くなり、規模も大きくなったため「児童・教員や学校のことが分かりにくくなった」、「子ども（孫）の友だちが分からない」、高齢者の人ほど学校へ行く機会が少なくなる（祖父母の中には1度も行っていないという回答が約2割あった）、新小学校が離れているので車を運転しない人にとっては行事などに参加する機会が限られ、新小学校から遠い地区では子どもが地域にいる時間が少なく、バス通学なので歩いて登下校する児童の姿を見かける機会もなくなる（その結果、「子どもがいない村のようで寂しい」：祖父）などの問題も指摘されている。

大人たちは子ども達が通う学校に、子ども達がいるからこそ係わってきた側面が強く、廃校後に建物、設備だけが残っていても、以前に比べると地区、校下の人々をまとめ、引きつける力を学校は弱める。学校は地域のコミュニティーセンターといわれるが、子ども達がいて教育機関として機能している学校だからこそ地区、校下の活動拠点になりうるのである。そうした点からは「校下、地区がさびれるのではないか」という思いは、学校を無くした地域の人びとの切実な気持ちを代弁するものである。

## 6. 地域の教育的な意味 - 地域になぜ、学校がなければならないのか？

### （一） 地域コミュニティとは？

「地域に開かれた学校」や地域の教材化、「地域に根ざす教育」など、地域と学校（教育）との関係はさまざまに意識されてきた。ここでは地域の教育的な意味をコミュニティとし

<sup>13)</sup> 坂井志穂「柳田村の小学校統合による影響」（金沢大学文学部地理学教室『2003年度 地域調査実習報告書「奥能登」』）より。

ての地域の特質からとらえ、地域になぜ、学校がなければならないのかを考えておきたい。

地域には相互に係わり合う共同生活があり、その共同生活を通じてお互いに関心を持ちあい、連帯感や共同意識、信頼関係が育つ。相互に係わり合いをもつ共同生活をとおして、関心を持ち合うことをお互いに認め合っている場が地域コミュニティである。

もちろん、こうした係わり合いにもその範囲や係わり方の違いがある。例えば、伊根町の冬の生活で避けられない「雪かき」では、家の前の道や近隣の小道は向こう三軒両隣でおこなうことになる（こうした作業が高齢化の進行とともにできにくくなってきたことをふまえ、役場に「伊根町地域困りごと助け隊」が2008年度に設置され、「雪かき」を含めた生活課題の解決をサポートしている）、また集落内の道は区や自治会で協力するし、集落間を結ぶ道やブルドーザーで除けなければならない場合は町でおこなうことになる。このように係わり合いも重層的であり、そういった意味で地域コミュニティも同心円的に拡がりをもつといえる。

「祭り」ごとについても係わり合いと地域コミュニティがある。伊根町には、宇良神社、八坂神社、弁財天神社、阿宇野神社、大下神社、若宮神社、新井崎神社、三柱神社、八柱神社、七神社、金毘羅神社、秋葉神社、上山神社、八幡神社、八重垣神社、古森神社、真嶋神社とたくさんの社があり、「祭り」がある。その中で「伊根祭り」（八坂神社）は観光の目玉でもあり、町の住民を含む多くの人びとの関心を集めるが、それぞれの神社のお祭りは、ほとんど集落の氏子の関心しか集めないし、祭りの準備や祭礼そのものも比較的狭い地域の人びとの参加と共同でおこなわれることになる。

## （二） 子どもと地域コミュニティ

このように、地域コミュニティには日常の生活を通じた共同の取り組みがみられ、お互いが関心を持ちあい、相互に影響を与えあう。そして、地域で育つ中で子どもは共同体の一員になっていく。そうした子どもと地域の関係は、特に小学校段階の子どもに特徴的だが、子どもは家庭や地域の大人のもとで生活する、子どもの日常の行動範囲は、通常、地域コミュニティに限定される、子どもの認識力は大人とは異なり、子どもの「世界」は地域コミュニティである、地域コミュニティは子どもが遊び、学び、成長する場である、地域コミュニティでは、同年齢、異年齢の子ども集団の活動が見られる、地域コミュニティには、子どもが大人から学ぶ場も用意されている（しきたりや文化、「祭り」や地域活動など）、等に要約されよう。

もちろん、連帯感や共同意識、信頼関係が育つという点では、学校も子どもにとってコミュニティであり、成長にとって大きな意味をもつ。とはいえ地域コミュニティとは違い、その特徴は給食（昼食）を含めて一日の1/3近くを過ごす、教師の指導のもとにおかれるコミュニティが中心である、同年齢や比較的近い年齢の子どもとの関係が密接である、子どもの認識に即した学習や活動がおこなわれる、教師以外の大人から学ぶ機会が少ない、「地域に根ざす学校」「地域に開かれた学校」として地域との係わりもある、などがあげられよう。

ここでは、さしあたり子どもは学校だけではなく、地域でも育ち、地域の生活や文化、大人との関係が子どもの成長の上で重要な意味をもつことを確認しておきたい。

(三) 学校の統廃合により、地域から学校が無くなる - 学校が地域コミュニティから無くなり、遠くなるとどうということが起こるか？

子どもの成育に重要な意味をもつ地域から、統廃合で学校が無くなる、すなわち学校が地域コミュニティから無くなり、遠くなるとどうということが起こるだろうか？

親や住民にとっては、5. で見たように、“自分達の学校”が無くなるので、学校に係わり合い、関心をもち、また関心をもつことを認め合う関係が弱くなる。つまり、地域コミュニティの重要な構成要素として学校を意識しあうことが弱くなり、学校への関心、ひいては子ども達への関心が低下する。そのため、子どもを通学させている親と住民との間の学校や教育、子ども達に対する関心は異なり、離間することになるであろう。これは学校を中心に動いてきた地域コミュニティにとって無視できない危機である。

一方、子どもにとっては地域に学校が無い影響が直接、教育的にも出てくると考えられる。バス通学になると地域の大人との日常的な交流が途絶え、特に生活に関する知識や技術、文化を中心に地域の大人から直接学ぶ機会が失われる、放課後、地域が異なるクラスメートと遊ぶことが困難になり、遊びがやせ細る、学習もクラブ活動もバスの時間に制約され、窮屈になる(放課後に個別に残して学習を補う時間も取れず、また中学の場合、土日のクラブ活動に参加するための交通手段が必要になる)。運動会や学習発表会、授業で見てもらい、知ってもらい、時には声をかけてもらっていた地域の大人との関係が絶たれる、学校が所在しない地域の子ども達にとって、自分が住んでいる地域の歴史や文化、継承されてきた知識や技術が学校で取り上げられ、教材化されることが少なくなる、

学校は教科書で(文字を使って)抽象的な知識を学ぶことが中心の場所であり、抽象的な知識を「生きる力」にまで高めるには、できるだけ生活に即した子ども自身の経験と結びつけることが必要だが、それが困難になる(学校が子どもの生活する地域から切り離されるため、知識と体験との関連が弱まる。その影響は特に1~4年生の「具体的思考の段階」の子ども達の認識の発達にマイナス要因として強く働くことが考えられる)。

## 7. 学校の統合は、本当に子どものためになるのか？

検討委員会等の議論では、学校の統合は「子どものため」とされる。少人数ではかわいそう、クラスが固定される、「切磋琢磨」できない、社会関係が育たない、国語や体育の授業に支障がある、クラブ活動ができない、複式学級ではかわいそう、などが小規模学級、小規模学校の教育上の問題点とされ、統廃合によってそれらが改善、解消できるとする議論がよくみられる。

日本の小・中学校の10%が49人以下であり、小規模学校はまれな例ではないし、統合により町に小学校、中学校が各1校になったら、9年間に渡って子ども達は同じクラスになる。学力についても、都市地域は一般に学校や学級規模が農産漁村や中山間地に比べて大きいと考えられるが、「平成19年度全国学力・学習状況調査【小学校】」(「全国学力テスト」)によれば「平均正答数、平均正答率、中央値、標準偏差を見ると、地域の規模等(公立:大都市、中核市、その他の市、町村、へき地)による大きな差は見られない」(20年度も同様)。つまり、学校や学級の規模が大きくなると「学力」が高くなるというわけではない。

では、子どものためとはいいい切れない学校統廃合がすすめられるのはなぜか？実は、国

の審議会等では、学校統廃合が財政的な観点からあけすけに語られている。例えば財務省の「財政制度等審議会」では学校を「統合したならば・・・児童・生徒１人当たりの単価で見て、３５万円の効率化が図られている」と指摘され<sup>14)</sup>、また財務省関係者は２００５年４月１日に統合で開校した小中２２１校を以前と比べると、人件費を中心として合計で約１７０億円が効率化されたとする<sup>15)</sup>。財政当局は学校統廃合を国や地方の財政効率化の一環としてとらえており、こうした考えが学校統廃合の動きに影響を与えているのである。

実際、学校を統合すると学校数と学級数が減るので教職員数を減らすことができる。そうすると、教員と事務職員の給与の１／３を負担している国は給与に充てる「義務教育費国庫負担金」を減らすことができる。また学校教育に使われる地方交付税も学校数と学級数を基礎に算出されるので、これを減らすことができる。もちろん、教職員給与の２／３を負担している京都府も給与費を減らすことができ、あわせて年金や各種の手当の負担を減らすことができる。

学校統廃合によって国や府は負担を減らせるが、一方、伊根町は学校数と学級数が減るので学校の維持管理のための地方交付税が減り、逆に子どもの遠距離通学のための負担が増える。

スクールバスを購入する場合、国の補助金の限度額は購入費の１／２、１台当たり３０４万円までであり、持ち出しが必要となる。スクールバスの運用に要する人件費や燃料費、あるいは運行委託費等の維持運営費に対しては地方交付税が措置されるが、交付税は実費より少なめが常であり、町の出費は免れない。出費は利用者に一部転嫁されることもある。専用スクールバスと路線バス等を併用する場合、自治体の１０．３％が専用バスを利用する子どもからも費用を徴収し、同じく１４．３％が路線バス等を利用する子どもから徴収している<sup>16)</sup>。また、交付要件の１０人以上の利用者を確保するために複雑な経路で遠距離運用しなければならない場合もあり、１時間程度の通学時間を要することもある。

路線バスを利用する場合、例えば伊根町では北端の蒲入から南部の伊根まで丹海バスで片道子ども３２０円、大人６４０円と高額であり、町からの遠距離通学費補助が必要である。町の支出が３０万円以上の場合に地方交付税で１／２が補助されるが、限度額が１人あたり小学生３８，２００円、中学生７７，２００円で、しかも５年間が限度である。そのため、将来、交通費が父母負担に転嫁されない保証はない。

統廃合によって町の負担が減るものに給食調理員や校務員等の町費職員に対する単独支出があるが、これも町内における雇用の機会と消費を減らすことになる。

最近、耐震化工事の負担に耐えられないので学校を統廃合して工事対象を減らすことを考える向きもある。２００８年の「地震防災対策特別措置法」で国庫補助が６６．７％になり、後ほど交付税で２０％が自治体に戻ってくるので、最終的な自治体負担は１３．３％である。災害時の住民のシェルターとしての役割も果たす学校を耐震化せずに「子どものため」に統廃合し、住民からも安全、安心を奪うことは明らかに理不尽である。

<sup>14)</sup> 「統合したならば・・・児童・生徒１人当たりの単価で見て、３５万円の効率化が図られている」（財務省中川主計官の発言。「財政制度等審議会 財政制度分科会 財政構造改革部会」２００７年５月２１日）

<sup>15)</sup> ２００５年４月１日に統合で開校した小中２２１校を以前と比べると、人件費を中心として合計で約１７０億円効率化できたことが「学校規模の最適化に関する調査」（財務省）で明らかになったという（「平成１９年度予算執行調査等について」：『ファイナンス』２００７．８）

<sup>16)</sup> なお、専用スクールバスのみを運用する自治体の８．５％が料金を徴収している（文部科学省『国内におけるスクールバス：活用状況等調査報告』２００８．３）

## 8. 複式学級は、本当にダメなのか？

子どもの数が減り、学級規模や学校規模が小さくなっても地域の学校に通わせたいとする親も、複式学級ができるとなると“もうダメだ”、“統合しかない”と思うようである。本当に複式学級になるとダメなのだろうか？

平成20年度の「学校基本調査」によれば、2個学年による複式学級は全国に6,142学級（公立）、京都府には35学級ある（なお、単式学級数は全国241,198学級、京都府は4,898学級）。京都府教育委員会は「指導の重点」で「へき地、小規模及び複式形態の特性を生かした教育活動を推進し、学力の充実・向上に努めるとともに、確かな表現力、豊かな社会性及びたくましい実践力を身に付けた児童生徒の育成を図る」としている。しかし、昨年「第3回京都府へき地教育研究大会」が宇治市の笠取小学校で開かれたが、府教委の研修機関である「京都府総合教育センター」の20年度の研修テーマに複式学級、あるいはへき地教育に関するものはない。

それに対して3,077学級中、約6%にあたる176学級の複式学級がある愛媛県は「複式学級学習指導資料」を作成し、「複式学級の学習指導は、複数の学年の児童生徒を同時に指導するという点で、単式学級の学習指導に比べ、指導計画や指導方法に工夫や配慮が求められる。少人数のために起こる学習の制約があり、特別な配慮を要する。しかし、本質的には、複式学級の学習指導過程は単式学級の学習指導過程と同一であるという考え方で取り組むことが大切」だと強調している。「県へき地教育研究大会」も長年にわたり、毎年開催されている。

複式学級の指導に「特別な配慮」が必要であれば、そのための教員研修の整備に教育委員会が責任をもたなければならない。研修をつうじて複式学級の教育指導に教員が自信をもってこそ、親や住民の複式学級への不安に対処することが可能である。学級の規模が大きいか、小さいかは考慮すべき教育条件ではあるが、そのことが教育のすべてを決めてしまうわけではない。規模の大小にかかわらず子どもにとって最善の教育がおこなわれるよう条件整備をおこなうのが教育行政の責務であることを考えると、教育委員会の姿勢と役割は大きい。

なお、小規模複式ならではのメリットを1個に応じた指導の充実で「個性を活かす教育」を実現できること、自学自習の習慣化と自主性の育成により「自ら学び考える力」が育つこと、あたたかい人間関係の中で「豊かな人間性」が育成できること、に熊本県阿蘇町立役犬原（やくいんばる）小学校はまとめている<sup>17)</sup>。

## 9. 地域に学校があることを権利としてとらえる

1989年に国連で採択され、1994年に国会で批准された「子どもの権利条約」は、その第3条（「子どもの最善の利益」）で「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする」（ユニセフ訳）としている。学校の統廃合という子どもに関する措置をとるに当たって（In all actions concerning children）、町教育委員会や町議会、町長という行政当局（administrative

<sup>17)</sup> <http://www.aso.ne.jp/~yakui/fukusiki.htm> なお、役犬原小学校は2006年、町村合併後に阿蘇市立碧水小学校に統合され、廃校となっている。

authorities) は、先ずもって子どもの最善の利益を考慮しなければならない (the best interests of the child shall be a primary consideration) のである。

統廃合をおこなってバスで 20 ~ 30 分かかろうと、地域から切り離された学校に子どもを集め、教育を受けさせることが子どもの最善の利益となるのか、それとも地域の人びとと係わりながら歩いて通える学校、何かあると大人も気楽に出かけていける学校、そして教職員も親や地域の人々と顔をあわせる学校で教育を受けることが最善の利益なのか、どちらが子どもの育つ教育環境としてふさわしいのかを、可能な限り情報を開示し、納得がいくまで話し合うことが必要である。

その際、地域の学校で学ばせたいという願いを権利としてとらえることが大切ではなかろうか。地域の生業や生活の知識や技術、文化を継いで子ども達が地域で生きることを親や住民が願うのは「幸福追求に対する国民の権利」(日本国憲法第 13 条)であるし、子どもや親、住民は地域で住み続ける「居住の自由」(同第 22 条)をもつ。もちろん子どもや親、住民は地域で「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」のであって(同第 25 条)、地域で生きる子どもの「教育を受ける権利」(同第 26 条)は特段の不利益を被ることなく保証されるべきであろう。

とりわけ小学校段階では歩いて通える範囲で、すなわち地域の人々や文化との交流があるもとで学校が存在すべきである。1991 年に採択され、日本も批准した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(国際人権規約 A 規約)」を具体化する「社会権規約委員会(居住に関する)一般的意見」(国際連合)は、各国が施策において原理とすべきものとして、「適切な住まい」とは「雇用、医療、学校などへのアクセスを保障するものであること」を明確にしている。

学校の統廃合は、現状において歴史的にも、文化的にも「適切な住まい」であり続けた地域(学校へのアクセスが保証されてきた地域)から学校を無くすことであり、結果的に「適切な住まい」を子どもや親、住民から奪うことである。学校の統廃合は、子ども達が歩いて通える学校という、人びとが当然に期待してよい暮らしを一部の人びとから奪うという意味で「相対的剥奪」(relative deprivation)に等しいものである。今一度、地域に学校がある意味をとらえ返し、憲法的な権利として学校と地域の関係を考える必要がある。

## 10. 子育て・教育と地域づくり - 若者の定住・子育て環境の整備・仕事おこしで展望を -

子育て世代が地域で生活する(できる)状況をつくり出すことが学校を地域に残すことにつながるのは明らかである。U ターン、あるいは I ターン、J ターンで子育て世代が伊根町を選ぶためには仕事と住居が必要である。くわえて子育てのためには、医療、福祉、教育が不可欠である。学校を無くすことはその地域が子育て世代にとって魅力のないものになるということである。

農山漁村は魚や米、野菜などの食料の供給地であり、水の涵養地であり、都会の人びとが癒やしを求める豊かな自然を守っており、もっと自信をもってもよい。自然体験の多い青少年は、道德観や正義感があり、学習意欲や課題解決意欲が高いという調査や自然豊かな農山漁村での長期体験の必要性を説く「提言」もある<sup>18)</sup>。どのように自分達の地域や

<sup>18)</sup> 日本学術会議『我が国の子どもの成育環境の改善にむけて - 成育空間の課題と提言 -』(2008) 国

町をアピールしていくのか、そして、若者の定住・子育て環境の整備と仕事おこしを教育とともに地域づくりの課題としてとらえていくことが求められている。

### （一） 山村漁村留学と地域づくり

子育て世代の定住と直接結びつくものではないが、いくつかの地域で山村漁村留学が取り組まれている。保護者と一緒に留学する親子留学方式と正式な雇用ではないが鮮魚販売に就ける徳島県海部郡美波町伊座利小学校の取り組み、実行委員会が留学センターを運営して子どもを受け入れる愛媛県中島町町野忽那（のぐつな）小学校の「瀬戸内シーサイド留学」、市が条例で取り組みを応援する漁村留学センター「なぎさの家」を用いた福岡県宗像市地島小学校の取り組み、昭和60年から都市の小中学生を受け入れる山村留学制度を開設し、その後、教育委員会からNPO「小谷山村留学育成会」が事業を引き継いだ、500名以上の児童が卒業している長野県小谷村の取り組み、などである。

### （二） 伊根町では

平成13年に町が（財）漁港漁場漁村技術研究所に委託した「都市漁村交流事業や漁協直営水産加工事業と連携した集落環境整備事業」という報告書ある。そこではa 既存水産業の振興、b 水産加工の拡充・特産品化、c 健全な「ふれあい漁港漁村型観光」の振興、d 増養殖・栽培漁業の再生、が指摘され、“ふれあい漁港漁村型観光振興”が打ち出されている。定置網の観光活用、水産加工技術を利用した料理教室の開催、海水浴場にかわる磯辺の自然海岸としての保全と活用、伝統産業丹後ちりめん織物工業の観光活用、既存の祭りの再発掘と併せた新しいイベントの開催、特産ブランド品・土産物の開発と直売施設での販売、新鮮な魚介類を食べさせる料理民宿が具体的に提案されていた。これらがどのようなになっているのか、検討がまたれる。

平成11年度京都府青壮年・女性漁業者交流大会で、蒲入に入居した若い夫婦が「夫婦で漁村蒲入の住人となって」というテーマで発表している。漁村の担い手として一から学ぶ苦労とよろこび、そして船の入手や子育ての困難を語っている。彼らをサポートできたのだろうか、大いに心配ではある。

町役場も手をこまねいていたわけではない。平成20年度からは総務課企画係に「伊根町地域困りごと助け隊」が設けられ、地域の課題解決をサポートしており、また2007年11月からは同じく総務課で「伊根ぐらし相談」窓口を設け、「伊根ぐらし窓口通信」を2008年6月までに4回発行し、他地域からの定住希望者に情報提供している。成果は今のところ載っていない。また平成20年度には、母子保健事業に45万円を予算化し（継続）、妊婦一般健康診査の助成回数を2回から5回に拡大している。21年度の予算でも継承され、また高校生の通学、下宿補助も予算化されたという。

### （三） 国の施策の活用

国の施策も子育て世代の定住化を図り、まちづくりをすすめるために活かすことができる。

例えば、漁業の担い手の育成に福井県や神戸市が取り組んでいることにふれたが、水産

庁も３億円の予算で公募による「漁業担い手確保・育成対策事業」を取り組んでいる。漁業への就業を促進するため、就業情報の提供、就業準備講習会や就業相談会の開催、漁業現場における長期研修の実施等、就業するための各段階に応じた支援をおこなう研修生受入機関（漁業者等）に対して、研修経費を最大で月２９．４万円、１２か月間助成するものである。

また総務省は、やる気のある地方が自由に独自の施策を展開することで「魅力ある地方」に生まれ変わるよう、地方独自のプロジェクトを考え、前向きに取り組む自治体に対し、地方交付税等の支援措置を講じる「頑張る地方応援プログラム」(１プロジェクトあたり３千万円×３年。“少子化対策”もプロジェクトにできる)を施策化している。

伊根町も「頑張る地方応援プログラム」を受けて、(ア)「伊根浦観光推進事業」(伊根町の観光の振興に向け、産業の核的地区として振興策を集中させ、産業振興と併せて地区のポテンシャルの向上に向けた仕組みづくりを総合的に実施)と(イ)「いきいき長寿健康の郷・福祉と生きがいのまちづくり」(有害鳥獣の駆除対策の推進により高齢者の生きがいを守り、農作業の適度な運動により健康増進を図り、医療・福祉の充実に併せ、町営バスの運行を実施)をおこなっている。“舟屋を中心とした観光”と“高齢者対策”が内容である。

一方、山口県南東部の海辺の町である上関町は人口と産業構造で分類した地方交付税の市町村類型で伊根町と同じである。人口は昭和３０年の１２，７６２人が昨年末で３，６９６人であり、減少率・率は伊根町以上である。なお町には３小学校、２中学校がある。

伊根町同様、上関町にとっても若者の定住を増やすことは死活問題であり、町は「～活気あふれる「花咲く海の町・上関」を目指して～上関町に暮らす人を応援します」として「上関町のオリジナル定住施策」をHPに掲載し、町を挙げて取り組んでいる。「頑張る地方応援プログラム」も得て、(ア)「定住促進プロジェクト」：若者定住促進住宅建設事業（１億６百万円）、定住促進利子補給補助金事業（８０万円）など、(イ)「少子化対策プロジェクト」：保育料軽減事業（７２０万円）、放課後子どもプラン事業（２２０万円）、給食費助成事業（３４０万円）、高等学校生徒修学資金助成事業（２４０万円）、小学生の医療費無料化（２００万円）、妊婦健康検査助成事業（４３万円）などに取り組んでいる。上関町の場合、正面から“定住促進”と“子育て支援”が掲げられている事が注目される。

## おわりに

地域コミュニティの問題は自分たちの問題であり、係わりをもつべきことを住民が意識しだした。共同生活の係わり合いの中で、学校統廃合をきっかけに学習が始まり、政治や行政、まちづくりにまで関心が広がっている。これこそが住民自治の原点であり、住民によるまちづくりの可能性が開かれつつあるといえる。

町をあげて若者の定住策に取り組まなければ、多くの問題がただ深刻化するだけであることに人びとは気づいている。これを大きな声にし、実現していくためには、住民自らが動き出すことが大切である。

残念ながら、教育に促成の成果を期待することはできない。しかし、子ども達に、生まれ育った地域、そして将来帰ってくることがある地域の課題が何であるかを学ばせることができる。そのことによって、子ども達は子ども達なりに地域の課題を自覚し、それを担う意識をもつであろう。伊根町では高校段階から町を出る子もあり、高等教育を受けよう

とすると必然的に町を出なければならない。そのような子が進学や就職、そして結婚という人生の選択時に、地域の課題を少なくとも意識し、考慮することができるようにすることが大人と学校の責任ではなかろうか。

学校統廃合問題は地域づくりの課題と結合させて地域における学校教育のあり方や課題を考えることを求めているように思う。大人と学校の責任は重い<sup>19)</sup>。

---

<sup>19)</sup> 本稿は“2009年第2回京都教育センター地方教育行政研究会・京都教職員組合合同学習会「学校統廃合問題学習交流会」”(2009年2月21日、与謝野町生涯学習センター「知遊館」)における報告資料に一部補筆したものである(同報告資料は、2009年2月6日の“伊根町ほっと館”における講演「学校統廃合と伊根町の子ども・地域の未来」を元に、数値等をより適切なものに直した)