

小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの

－長崎県西彼杵郡S町立4小学校の統廃合案検討のケースから－

井 口 均

What the cause of synthesizing elementary school
and it bring about

－through the case of Nishi-Sonoki-gun S municipal 4 elementary schools－

HITOSHI INOKUCHI

1. はじめに

小学校統廃合の問題が浮上したのは長崎県内にある西彼杵郡のS町の4つの町立小学校である。今回、その統廃合問題を直接検討する機会を得たので、事例的分析として、学校の統廃合が浮上した背景および地域の教育環境に対する影響を考察することにした。

(1) 協議会発足にあたって

今回問題となった4つのS町立小学校統廃合を検討する小学校運営協議会が発足したのは、平成14年7月26日である。小学校運営協議会のメンバーは主として4地区自治会役員と各学校のPTA役員、あるいは識者として元学校長からなる12名である。不自然なことに各4校の教職員関係からの委員参加はなかった。それはさておき、半年間に4回という少ない回数ではあったが、各3時間程度の討議時間のなかで充実した議論が行われ、各委員の率直な意見が出されることで内容的には意味深い話し合いとなった。協議会の発足に際して、S町長及び教育長から、児童数の減少に伴う教育環境の充実のために、「S町立小学校の適正規模に関する具体的方策について」検討するに至った経緯と次に示した3つの検討課題が示された。

- ①町立小学校の適正規模に関する考え方について（統廃合への提言を含む）
- ②地域に開かれた学校づくりのあり方について
- ③特色ある学校づくりのあり方について

会議に先立ち、まずS町々長及び教育長より、近年の少子化傾向の影響などから4つの町立小学校の児童数の減少が進み、児童数の減少による教育的環境条件の低下が生じていること、あるいは学校施設等の改修・維持管理に係わる財源確保の困難性が生じていること、さらに市合併となった場合に予想される事態を念頭においた次善の策を講じる必要性

などに関する説明があり、場合によっては小学校の統廃合を視野に入れた方策を考えなければならないとの立場が明らかにされた。またその際に、統廃合をする積極的理由として、「適正規模」化によって学習集団規模が大きくなることで競争的環境が生まれたり、あるいは経費の効果的運用によって早期に施設・設備等の改善が可能となることで、これまで以上の教育効果が期待できることも強調された。しかも、住民主体の地域づくりとして、学校の適正配置を自ら検討することが可能との指摘もなされた。ただし、地域社会のあり方にも深く係わる問題であるため、総合的な観点からの判断が必要であるとの認識も同時に示された。

(2) 協議会での検討の進め方

協議の進め方としては、教育委員会が最優先事項とした事項①の町立小学校の「適正規模」に関する協議を先行させ、4町立小学校の現状、児童・生徒数の推移と将来推計、学校施設の状況、「適正規模」に関する研究者の知見、学級編制基準の国際的動向、統廃合のシミュレーションなども参考にしながら検討を行った。その検討をもとに、適正配置（統廃合）の問題に論点を移し、提言案を協議した。事項②③については学校づくりの問題として一緒に検討した。その際、保護者を中心に各地域で学校と協力して取り組んできた交流行事・活動の経験、各学校が積み上げてきた教育実践の実績資料などを参考に意見交換をするにとどめた。その理由は、この2つの事項に関する具体的方策や提言は求められなかったからである。

協議の過程では、教員の立場からみた教育論議も必要と思われたが、本協議会としては、心身ともに健やかな子どもの成長を願う保護者の視点から、学校教育の充実を図るにはどうすればよいかを協議するよう心掛けた。

2. S町立小学校の現状と問題点－主に少子化傾向とのかかわりで－

教育委員会が作成した資料¹⁾とそれをもとに新たに作成した協議会資料を用い、町立小学校が抱える少子化傾向がどのような状況にあるか、あるいは各小学校の施設維持に必要な予算額等について分析及び確認などを行なった。

(1) 各小学校の児童数と学級数及び全児童数の推移-平成14年度から平成20年度

表1に示したものが、教育委員会作成資料による年次別の児童数と学級数及び全児童数を示したものである。

表1. 各小学校の児童数と学級数及び全児童数の推移（教育委員会作成資料）

学校名	H 14		H 15		H 16		H 17		H 18		H 19		H 20	
	児童数	学級数												
K 小	96	6	91	6	83	6	76	6	69	6	60	6	59	6
T 小	133	7	116	6	118	6	116	6	115	6	121	6	122	6
KY小	192	7	181	6	170	6	151	6	138	6	123	6	116	6
H 小	277	10	251	9	222	8	192	7	174	7	168	7	140	6
合 計	698	30	639	27	593	26	535	25	496	25	472	25	437	18

4つの町立小学校を合計した在籍児童数の推移をみると、6年後のH20年度には261人の児童が居なくなる。平成14年度の在籍児童数を100とした場合、6年後の平成20年度は62.6%となり、現在の約3分の2以下に減少するという深刻な減少傾向を示している。このことは、6年間で、現在の晴海台小とほぼ同数の児童が居なくなることを意味している。

(2) 学校の標準規模を維持している小学校はあるのか

学級数が12学級以上18学級以下で、児童数は246人～720人を標準とした場合、現在この規模をкаろうじて維持しているのはH小のみである。しかし2年後のH16年度には標準値を割る可能性が高い。従って、H16年度以降は、町立の4小学校全てが標準規模を下回ることになる。

(3) 各小学校別にみた6年間の減少率が示していること

各小学校の減少数と減少率を示したのが表2である。減少率だけをみると、H小が最も高く、6年間に49.5%という現在のほぼ半分に匹敵する児童数が減少する。次に高いのはKY小とK小で、それぞれ39.6%と38.5%と約4割近い児童数がそれぞれ減少し、最も減少率が低いのはT小で8.3%となっている。このことから、人口移動がプラス・マイナス0の状態です区も現状維持とした場合、K小は16年後には全校児童数が0人になり、KY小とH小は共に8年後頃に全校児童数が100人を割る可能性がある。T小の場合は100人を割るまでにまだ20年近くある。過去の増減率から予測値とは言え、事態は深刻である。

表2. 各小学校の減少数と減少率

学校名	H14	H20(減少数)	H14年度を100とした場合の減少率
K 小	96	59(-37)	38.5%減 (年平均6.2人, 年6.4%減)
T 小	133	122(-11)	8.3%減 (年平均1.8人, 年1.4%減)
KY小	192	116(-76)	39.6%減 (年平均12.7人, 年6.6%減)
H 小	277	140(-137)	49.5%減 (年平均22.8人, 8.2%減)

(4) 学級数と学級規模

平成14年度と平成20年度の学級数と1学級の平均児童数(単純平均)を各小学校別に示したものが表3である。K小以外の3つの小学校は、6年後においても1学級平均児童数を20人前後で維持している。しかし、K小は既に20人を割り、6年後の平成20年度には10人を割り込む可能性がある。KY小とH小もその10年後頃には同様に10人を割る事態となる。長期にわたり1学級平均10人以上の規模を維持できるのは唯一T小のみで、ちなみに減少率のみによる単純計算ではT小が10人を割る可能性は41年後頃となる。

表3. 平成14年度と平成20年度の学級数及び1学級の平均児童数

学校名	H 14		H 20	
	学級数	1学級の平均児童数	学級数	1学級の平均児童数
K 小	6	15.5人	6	9.8人
T 小	7	19.0人	6	20.3人
KY小	7	27.1人	6	19.3人
H 小	10	27.7人	6	23.3人

以上のことから明らかなことは、まず児童数が6年後の平成20年度には現在の62.6%へと大幅に減少するということである。また現在、「適正規模」と言われる「学級数が12学級以上及び児童数は246人以上」の基準でみると、唯一H小がその基準を満たしているのみである。しかし、2年後の平成16年度以降は、そのH小もその基準を下回り、それ以降は全ての町立小学校が基準以下の小学校となってしまうのである。

しかも、多くの教員から望ましい学級規模としてよく言われる1学級20人規模を維持しようとしても、既に1学級10人台となっているK小を除く他の3つの小学校において、遅くとも8年（H22年度）以降になると3校全てで20人を割る学級が生じることになる。さらに、H小は10年後（平成24年度）、KY小は11年後（平成25年度）から共に10人を割る学級が出はじめ、同じ時期に1学級平均20人前後を維持しているのはK小のみとなる。とくに深刻なのはK小で、現在100人を既に割っており、16年後には学校そのものの存立基盤（児童）を喪失する事態に直面する可能性さえある。

(5) 各学校施設・設備の改修経費

今後5年間で各学校施設・設備の改修等に必要となる総経費は約10億で、各小学校別に予定されている改修等の予定額（10万以下四捨五入）を整理したのが表4である。総経費の約半分を占めるのはKY小で、次に多いのがT小とK小で、H小が最も少ない。これは小学校の設立年度とも関係している。

表4. 今後5年間における各学校の施設・設備の改修

	H 14	H 15	H 16	H 17	H 18	H 19	計
K 小	2700万	500万	700万	300万	3000万	1億500万	1億7700万
T 小	1500万	9200万	-	1億300万	-	-	2億1500万
KY小	500万	-	4億500万	7200万	-	-	4億8100万
H 小	2900万	-	-	3300万	-	-	6500万
計	7500万	1億	4億1100万	2億1100万	3000万	1億1000万	9億3700万

地域住民による文化・スポーツ活動や保護者の交流活動を支える重要な施設として必要な改修等を行なうことは大前提としつつも、各小学校の児童数の減少傾向を念頭に置いた場合、従来の規模を前提にした改修工事でもいいのか、工事経費についてもより妥当な経費の見積りを検討する必要があると感じた。このことについては町予算の今後の見通しと無駄な支出の削減や効率化の観点から検討すべきであるが、今回はそこまで具体的にふみこむことができないので、実際に予定されている補修経費額の予定額を確認するのみとした。この額を見る限り、財政上でもかなりの負担を強いられることは明らかである。

3. 小学校の「適正規模・適正配置」に関する考え方と具体的方策

これらの現状および将来予測への共通認識をもとに4つの町立小学校の適正配置の見直しについて検討を行い、統廃合の是非についても協議を行った。その際、まず問題にしたことは教育環境として望ましい「適正規模」とは何か、どのように考えるべきかについてである。これについては、適正規模に関する研究者の知見をはじめ、学級編制基準に関する

るいくつかの資料に基づき、協議会としての基本的考え方をまとめる方向で検討を行った。

(1) 学級の「適正規模」に対する基本的考え方

1) 法的基準—経済的効率性の判断が根底にある

学校規模に関する法制面からの規定によると、学校教育法施行規則第17条²⁾に「小学校の学級数は12学級以上18学級以下を標準とする（同規則第55条により中学校についてもこの規定を準用）」とある。また、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第3条³⁾に適正な学校規模の条件として「学級数がおおむね12学級から18学級までであること」としている。これらがいわゆる「適正規模」＝「標準」の根拠であり、この規定を各学年の学級数にあてはめると、小学校では各学年2学級から3学級、中学校においては各学年4学級から6学級で構成されている。また、この規定を児童・生徒数からみると、児童数は246人～720人、生徒数は363人～720人の範囲となる。その際、1学級の児童・生徒数の標準を40人とし（「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」第3条⁴⁾で規定）、各学年の学級数を算出し、学級数に一定の割合を乗じて教員数を決める仕組みになっている。

既に明らかのように、現時点（H14）でその基準を満たしているのはH小のみであるが、2年後のH16年度以降はH小もその基準を下回ることが予想される。従って、「適正規模」を判断基準にする限り、4つの町立小学校全てが統廃合の対象となり得ると言わざるを得ないのである。

2) 「適正規模・適正配置」に対する地域代表および保護者の思い

地域や保護者の代表は、このような状況をどのように受けとめたのであろうか。現在の状況を直すことができたとしても、短絡的に「統廃合やむなし」と割り切れる委員は誰一人居なかったことを明記しておきたい。

①小学校の現状に対する理解と愛着との間で

町立小学校の現状を考えた場合、教育環境をより充実・発展できる方向で学校を維持し続けていくことが厳しい状況にあることを多くの委員（地域や保護者の代表でもある）が自覚していた。子ども一人ひとりの安心感と活動意欲を育てていくためには、それに相応しい児童数の確保が必要なことは誰でも理解できることである。しかも学校を取り巻く地域環境や国の教育行政策の変化なども視野に入れると、いずれは現在の学校配置を見直さねばならない時期が来るであろう、という認識についても殆どの委員が自覚していた。

しかし、ほとんどの委員は、自分や自分の両親をはじめ、祖父母もかつて学び、そしてわが子が現在通っている各地域の小学校を可能な限り（児童が在籍している限り）存続させたいという気持ちを諦めることはなかった。この思いは、児童数の減少が最も進行しているK小に限らず、他の3地域の保護者代表委員からも表明された。そこには、これまで築き上げてきた保護者・地域住民と学校との協力・信頼関係を失いたくないという気持ちも深く関与していたように思われる。

②K小学校に対する対応策

平成14年度の全校児童数をみる限り、4つの小学校間にはかなりの格差がある。最も少ないK小が96人で、最も多いH小が277人となっている。最も児童数が少ないK小以外の

3校は、6年後の平成20年度になっても、1学級20人で児童数120人前後を一応維持している。しかし、この3小学校も従来の「適正規模」を基準にすれば、明らかに小規模校となってしまう。そのため4校とも適正配置（統廃合）の対象となってしまうのである。

なかでも問題なのはK小の扱いであろう。4校の中で最も減少傾向が深刻であり、2年後に10人を割る学級が1つ生じる可能性があり、さらに4年後にはそれが2学級に増えることが予測されるからである。どこかの時点で複式学級を導入することが避けられない。しかも現在の減少率のまま移行すれば16年後に児童が居なくなる予測も計算上で成り立つのである。グループ編成や集団競技等を実施する場合の最小規模と言われる1学級20名前後を既に割り、その半分の10人を割り込むのが6年後と予測される。そのことは適正配置（統廃合）を検討せざるを得ない事態と誰もが考えそうなことである。むしろ心配して、他地域の委員から、隣接する小学校との早期統合を考えてはどうかという提案も出された。しかしK地区の委員からは、早期統合をせずに可能な限り残して欲しい旨の意見が返ってきたのである。他の委員からも、たとえ今以上の小規模校になったとしても統合せずに維持して欲しいという意見が出され、協議会は「早期の統合は行なわない」という選択をすることで一致したのである。要するに、統合を検討すべき深刻な状況が目前に迫っているが、すぐには統合を考えない、という結論に達したのである。勿論、協議会には統廃合の可否を決定する権限を与えられていないので、その選択は拘束力をもたないのが残念である。

③たとえ小規模化しても存続させたいという地域・保護者代表の思い

協議会の討論を総括すると、規模が小さくなると確かにいろんな問題が生じるが、行政的努力と教育的工夫によって、可能な限り維持して欲しいという共通な思いが揺るがなかったのである。

小規模校であるが故の問題点として出された意見はやはり子どもの問題である。大規模の方が仲間関係が広がり、子どもの成長にとっても大切なのではないか。規模が小さいと仲間との感情的なこじれが長期化しがちである。そうした意見が多く出された。しかし、町立の4小学校の中で、とりわけ長い歴史をもつ3つの小学校が位置する地域の何人かの委員は、児童が減少したからといって、すぐに統廃合を受け入れるほど住民感情は単純なものではないと指摘した。

その感情には単なる感傷的感情だけではなく、それぞれの地域で学校が歴史的に築いてきた人との絆があり、地域環境にとって重要な存在となっている学校との結びつきがもたらす複雑な心情も込められている。確かに言葉で表現すると、「親や子どもだけでなく、孫も通っているのだから簡単に学校をなくすことなどできない」「小規模なので学校の役員をほとんどの保護者がやることになり、つながりも強くて協力も得やすい」「相談事があった時など必要な時に短時間で駆けつけられる」「地域から学校がなくなると実際に困ることが多いので統廃合には絶対反対」「他の自治体では小規模校であってもそのまま維持しているケースがあるのだから簡単に統廃合すべきではない」「どんなに小規模校になっても残して欲しい」などといった、感情的で便宜的な意見として片付けられてしまいがちな意見のかたちをとることが多い。しかし、創立100年以上の長い歴史を有している小学校が多く、学校が地域の中で有形無形のかたちで様々な機能や役割を果たしてきていることも否定しがたい事実である。その点を見誤らないことが重要なのではなかろうか。

3) 過去の調査研究が示すもの—学級規模と教育効果— 現在、S町立小学校では少子化に起因する学級数、学級規模の減少が生じていることは否定しがたい事実である。しかし、そのことがはたして教育環境として相応しくないと本当に言えるのであろうか。例えば、学級数が減少して1学級の子どもの数が減ることが、現在、問題となっている「学力低下」やその他の問題現象をもたらしている主要な原因と言えるのであろうか。仮に、そのことがあてはまるとすれば、「適正規模」を理由にした統廃合によって学級数と学級規模（1学級の子どもの人数）を増やすことは教育的にも必要な施策として合理性をもつことになる。しかも、競争的環境による「学力向上」だけでなく、健全な人格形成にも寄与するとなればなおさらのことであろう。学校における教育活動は、学力形成のみならず人格形成を育むために教師集団が意図的・組織的に営む活動だからである。

この問題については、学級規模と「学力向上」との基本的関係を検討する必要があると考えられる。

結論から述べるならば、従来の「適正規模」にあてはまる学校での教育効果を考えた場合、児童間の交流機会や教員の研修機会等を広げる面もあり、それなりに意味を持っていることは事実である。しかし、その規模がもっとも適正であるという理論的根拠は存在しない。むしろ、いくつかの調査データは学級規模がより小さくなるほどより高い教育効果を生むことを示唆している。そうであるならば、重視されつつある少人数学級を積極的に推進する立場に立ち、現在の各小学校をより充実させていく必要があるのではなかろうか。

①学級規模と教育効果に関する調査結果

これに関する国内外の調査で、時折用いられる研究事例であるコールマン報告⁵⁾は、アメリカ政府が65万人の児童・生徒を対象に行なった史上最大の教育調査であるが、「子どもたちの教育効果を決定づける最も大きな要因は教育課程や教材、教師の能力ではなくて学校規模」であると結論づけた。つまり、教育効果は小規模学級においてより高いことを指摘したのである。調査時期が60年代ではあるが、この結論を覆す調査データはその後も提出されていない。むしろ、その結論を支持する調査データがその後も明らかにされてきた。その1つにコロラド大学の研究がある。過去50年間に遡り収集した約300校のサンプルを用いて、学級規模と学力の相関関係を統計学的に分析し、グラフ曲線として表示したものがグラス・スミス曲線（次の図1）として知られている⁶⁾。このグラフが意味することは単純明快である。つまり、1学級の児童数が少なくなれば、1人の児童に関わる教員の時間がそれだけ長くなる。その結果、教育効果が上がり学力も向上することになるということである。いじめや不登校問題の発生を考える場合も参考になりそうなデータである。

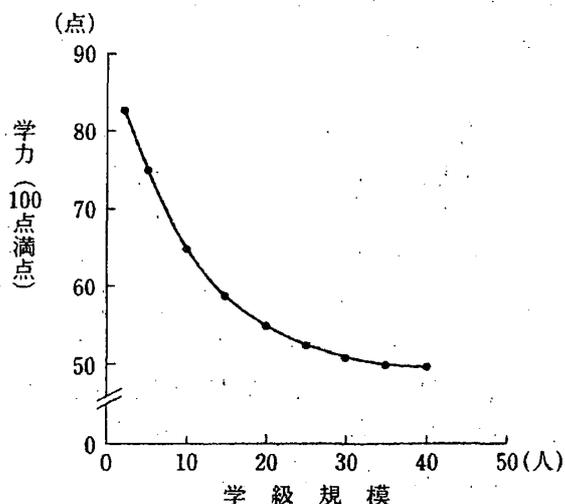


図1. グラス・スミス曲線 (1973年3月)

②欧米諸国における学級規模

また、先進欧米諸国の考え方も少人数学級が主流となっており（ユネスコ文化統計年鑑、1998年～参照）、教員1人あたりの児童数はアメリカが18.8人、イギリスが23.1人、フランスは19.6人、ドイツも18.7人となっている。世界保健機構（WHO）においても学校の「適正規模」について「学校は100人を上回らない規模」が望ましいことを指摘し続けている。「大規模化することで生じる生活規則や規制の増加がもたらす非人間的な関係ではなく、互いの信頼関係づくりを通してインフォーマルで個性的な人間教育と基礎学力の形成を実現する学校であって欲しいとの願い」がそこにはある。そのために学校は小さい規模を保つことが必要不可欠という立場を明確にしているのである。

日本でも保護者や教育関係者から「40人学級を30人学級に」という声が上がってから幾久しい。現在、少子化などにより実態として、少人数学級が実態として進行し、平成12年度で公立小学校の1学級あたり児童数の全国平均は約27人となっている。文部科学省も第7次公立義務教育学校職員定数改善計画（平成13年度から平成17年度）において教員1人あたりの児童数水準が18.6人になることを明らかにしている。そうした状況があるにもかかわらず、1学級40人規模を見直そうとしていないのである。

③進行する自治体独自の少人数学級環境づくり

文部科学省は児童の育ちに見られる様々な問題にきめ細かく対応し、体験的学習をはじめとする学習形態の多様化やより確かな学力形成に向けて、積極的に少人数指導（20人程度）を重視する必要性を表明している（例えば、平成14年7月12日、全国市町村教育長会議での文部科学省大臣の挨拶）。問題なのは、法的標準である40人学級を放置したまま少人数学級を奨励し、その財政支出を全て市町村独自の財源で充てさせようとするやり方にある。国の責任を曖昧にしたまま自治体間の新たな格差をもたらす原因となり全面的に肯定できるものでは決してない。しかし、自分の町や地域の教育環境をどのように維持・充実するかを全て国任せにするのではなく、各自治体はそれに必要な予算を独自に確保する責任がある。学級編成権限については、既に平成12年4月より法改正がなされ、各都道府県教育委員会と「協議し、同意」によるものとなっている。長野県小海町や佐賀県波多村などでは時間講師派遣を実施したり、茨城県総和町では町立3中学校で28人学級を独自に実施するなど、学級や学校の小規模化が進行する地域では予算削減ではなく、より少人数学級を充実するための予算増額の工夫がなされている実態も現実に進行している。

4) 統廃合は教育環境に何をもたらすか－教育環境を中心に－

当面は現在の4つの町立小学校をそのまま維持していくとしても、今後10年間を見通した場合、少なくとも1学級20人規模で児童120人程度を維持できなくなる事態がいくつかの学校で生じてくる。そうした現実的事態を予測して、実際に統廃合をした場合、教育環境にどのような変化が生じるかを検討しておく必要がある。そうした視点から、統廃合の方法を想定したメリットとデメリットについても検討を加えた。

現状を直視した場合、学習集団として必要かつ望ましい児童数を確保する方法は、大きく分けて次の2案（A、B）である。

A案は、隣接校同士の統廃合により望ましい学校規模を確保する方法で、S町では次に示す2つのプランが考えられる。

第1のプラン：統合が避けられないほど小規模化が進行した時点で、それぞれが隣接する学校との統合を行なう、(段階的4校3校化案)

第2のプラン：1つの学校が隣接する学校との統合を余儀なくされた時点で、他の隣接する2校も統合する(同時4校2校化案)

B案は4校の1本化による学校規模の確保(4校1校化案)である。ただし、このB案はあくまでも理論上の案として問題にしかたけのことである。それぞれ統合案について、その影響(メリットとデメリット)を簡潔にまとめると以下のようなになる。

①A案第1プラン(T小とK小統合案)

(利点について)

第1に、様々な仲間との出会いを可能とする教育環境面の改善が挙げられる。H20年度に統合した場合、1学級(=1学年)の児童数は平均約30人を維持できる。現状のままだとT小はH20年度が平均約20人、K小は平均約10人となり、K小の児童数が非常に少なくなる。

第2に、教育活動においてグループや多人数で実施する内容を工夫することができ、行事などでも今まで以上に活気がでることが期待できる。

第3に、統廃合による財政的効率化がある程度可能になる。統合した学校では施設改修費を優先的に使用できるので、必要な施設環境整備を早期に達成できる。しかし、廃校となった学校施設を地域で有効活用することになれば、改修時期と費用に多少の変更が出るだけのことであり、改修費自体が大幅に削減される訳ではない。確実に財政削減が達成できるのは、統合による学級数減に伴う教職員の人件費である。勿論、担任だけでなく校長、教頭、養護教諭、それに事務職員も2人から1人になる。ちなみに、平成20年度で考えると、統合しない場合は担任が12人に校長、教頭、養護教諭、事務職員の各2人を加えると計20人となる。統合した場合、担任6人に校長、教頭、養護教諭、事務職員の各1人を加えると10人となり、統合前の半数にあたる人件費が削減できるのである。

(欠点について)

第1に、統合したとしても、従来の「適正規模」(学級数12学級以上18学級以下、児童数は246人~720人の基準)には達しないことが挙げられる。平成14年度のT小(133人、6学級)とK小(93人、6学級)を統合しても、6学級で児童数226人規模である。平成20年度の場合は、同じく6学級で児童数は181人規模と減少する。

第2に、人的教育環境として最も重要な存在である地域の教員数が半分に減少し、その一方で、担任教員1人が担当する児童数が増えるために負担は増加することになる。

第3に、どちらの学校に統合するのか、両校の中間地点に新たな学校を建設するのか、どちらにしても合意形成は容易ではないことが予想される。そのことが地域共同体としての意識形成に与える影響は決して小さいものではない。

第4に、両校の中間地点に新学校建設の場合、新用地確保や新校舎建設の費用を考えると財政削減になるかどうか疑問が生じる。

第5に、通学距離の長距離化や安全上の問題が生じ、保護者にとっても学校は遠い存在となる。

第6に、学校と地域、教職員と保護者、保護者間のつながりを再形成し直さなければならぬ煩雑さも新たに生じることなどが考えられた。

①A案第2プラン（T小とK小の統合，KY小とH小の統合案）

（利点について）…主にKY小とH小の統合を中心に

第1に，H20年度で統合した場合，基本的にA案第1プランの第1で指摘したことと同様のことがあてはまり，さらに従来の「適正規模」（学級数12学級以上18学級以下，児童数は246人～720人の基準）を満たすことができる．1学年の児童数は平均で約43人になるが，学年によって児童数が違うために，1学級の学年と2学級の学年が生じることになる．現状のままだとK小はH20年度が平均約19人，晴海台小は平均約23人で，1学年1学級である．

第2に，A案第1プランと同様のことが指摘できる．

第3に，A案第1プランと同様のことが指摘できる．人件費削減では，平成20年度で考えると，12学級から9学級になる．ちなみに，統合しない場合は担任が12人に校長，教頭，養護教諭，事務職員の各2人を加えて20人．統合した場合，担任9人に校長，教頭，養護教諭，事務職員の各1人を加えて14人になり，6人分の削減が可能になる．T小とK小の統合による減員数と合計すると16人分の人件費が削減されることになる．

（欠点について）…主にKY小とH小の統合を中心に

第1に，人的教育環境に関して，T小とK小統合と同様のことが指摘できる．ただし，平成20年度の場合でみると，KY小とH小の統合では児童数が40人近い学級ができ，T小とK小の統合以上に担任教員の負担は増加すると予想される．

第2に，統合の仕方に関して，A案第1プランと同様のことが指摘できる．

第3に，中間地点での新学校建設の場合に関しても同様である．

第4に，通学距離に関しても同様である．

第5に，関係づくりに関しても同様である．

②Bプラン（4校の1校統合案）

（利点について）

第1に，H20年度で統合した場合，従来の「適正規模」との関係で同様のことが指摘でき，学級数13と児童数437人となり，その基準を満たすことができる．1学年の児童数は平均約73人で，学年によっては3学級の場合もあるが1学年2学級が共通になる．

第2に，統合の仕方に関してはA案と同様のことが指摘できる．

第3に，財政削減についても同様のことが指摘できる．人件費削減では，平成20年度で考えると，24学級から13学級に減少する．ちなみに，統合しない場合は担任が24人に校長，教頭，養護教諭，事務職員の各4人を加えて40人．1校に統合した場合，担任13人に校長，教頭，養護教諭，事務職員の各1人を加えて17人となり，半数をこえる23人分の大巾な人件費削減が可能になるのである．

第4に，1学年複数学級になることで1人の教員にかかる校務分掌やその他の業務負担が多少軽減され，研修や教材研究などの機会・時間を増やせることが期待できる．

（欠点について）

第1に，人的教育環境に関しては他の統合方式と比較して最も減少数が大きい．平成20年度に統合した場合，統合前の半数以上にのぼる教職員が居なくなってしまうのである．しかも，平成20年度の場合，児童数が30人から40人近い学級がほとんどで，担任教員の負担は一層増加することになる．

第2に、協議会で確認された「適正規模」に対する考え方から大きく外れ、地域に根づいた教育やきめ細かな少数指導が客観的に困難になる可能性が大きいのである。

第3に、新学校建設の場合、はたして財政削減につながるのか、新用地を含めて考えると大いに疑問である。

第4に、通学距離に関して、地域間における格差が非常に拡大することも明らかである。

第5に、関係づくりに関して、A案と同様のことが指摘できる。

以上のことは、統廃合が住民や児童および教職員に何をもたらすのか、基本的な問題点を提示してくれているのではなかろうか。

5) 「適正規模」に対する基本的考え方

以上のことをふまえるならば、1学級20人規模で児童数120人程度の、いわゆる小規模学校をこそ生活及び教育的環境として「適正規模」と考える立場に立つべきではなかろうか。また、現在推奨されつつある少人数学級（20人程度）でのきめ細かな学習・生活指導を維持・充実させる観点に立つならば、4つの小学校はより相応しい規模の学校であり、今後もそれぞれの地域の中で守り発展させていく必要があると考えられる。この考え方について、他の委員からの異論は出されなかった。その意味では、協議会で了承されたものと判断できる。ただし、ある1人の委員から、子どもの成長過程における多様な交友体験がもつ意味を考えた場合、1学年を複数学級化することも必要ではないかとの指摘の真意については、しっかりと受けとめる必要があると思われる。

総合的に検討するためには、教育指導面、教職員の研究・研修活動面、学校運営面等の内容について、当事者である教職員による分析と検討が加えられる必要があった。しかし、今回はそれが十分なかたちで行えなかった。小学校教員には全学年の複数学級化を支持する意見が根強いと言われているが、1学年単学級であっても20名前後の規模であればグループ編成が可能であり、集団競技等を実施する場合の最小規模と考えられている。他学年との合同活動等を工夫すれば、単学級の不利な面をむしろ積極的に生かすことができると考えることは安易過ぎるのであろうか。

(2) 今後の具体的方策検討において重視すべきことは何か

1) 共通理解

今後、S町において町立小学校の適正配置（統廃合を視野に入れた）を具体的に検討せざるを得ない事態が生じたとしても、児童の成長・発達にとっての適正配置とは何か、その視点を生かす方向で具体案の検討が深められるべきであろう。

本来、よい学校とは、少人数であること、自分の足で歩いて楽に通える場所にあること、地域に根ざした教育があり、施設や環境が整備され、長い年月をかけて培われた歴史と伝統があることである。学校の教育力はその地域の子どもたちや保護者の生活や文化的活動に支えられているだけでなく、何世代にも及ぶ多くの人たちの思い出や深い愛着によっても支えられている。そのことを踏まえながら、協議会委員として次の諸点をお互いに理解し合えたことは大きな成果であった。

第1は、学校は基本的にその地域社会の文化的財産であり、地域での様々な行事や交流の場となっているということである。そのため、学校を廃校にするということは単に学校

がなくなることではないと実感し合えたのである。

第2に、小学校段階は幼児期にひき続く人格形成の基礎をつくる時期であり、思春期への大事な移行期でもある。そのような大事な時期であるだけに、親密な人間的関わりと自立的活動が保障される教育環境のもとで丁寧に教育される必要がある。子どもたちの生活圏の中に学校が存在してこそそれが可能になるということである。

第3に、文部科学省（当時、文部省）も学校と地域との結びつきに十分理解を示しており、1973年通達⁷⁾において安易な統廃合を戒める立場を具体的に明らかにしている。その中で、[1] 学校がもつ地域的影響を考えると統廃合は地域住民の理解が前提であり、無理な統合によって地域住民との間に紛争が生じないように配慮すべきこと。[2] 小規模校での先生と児童・生徒間の人間的ふれあいと教育上の利点を考慮し、総合的な判断によれば小規模を維持し充実することが望ましい場合もある、と指摘したことをお互いに認識すべきである。

第4に、統廃合はあくまでも教育的検討を踏まえた総合的判断によらなければならない。安易な経済的効率化論や競争信奉的考えで行うのであれば、その後に子どもたちが引き起こす様々な問題行動に対し、多くの時間と出費を覚悟しなければならない。

第5に、統廃合を選択する場合、その結果として生じる利点・欠点を具体的かつ十分に認識した上でリスクを如何に最小限にとどめるか、その工夫を講じる必要がある。とくに、統廃合による教職員数の減少は甚だしいものがあり、極端な場合は地域から半分の教員が消えることさえ起こり得るのである。それに代わる人的教育環境を再構築する工夫を見落としてはならないのである。学校運営についても然りである。

2) 「適正規模・適正配置」への対処において具体的に検討すべき留意事項

もし「適正配置」の見直しによって、新たに小学校を統合設置する場合、さらに以下の留意事項を念頭において実施計画を具体化する必要があることについても大方の理解が得られたように思われる。その点についても改めて整理しておく。

①望ましい「学校規模」の確保は教育内容の一層の充実が大前提となるべき

小規模化への対応、教育環境の改善、校舎の改修費の効率化、地域住民の統合への要望などにより、学校配置の見直しを行なう場合には、望ましい学校規模を確保することによって、当該学校の教育内容の一層の充実が図られることを前提としなければならない。

②通学区域

現在、通学区域については明確な法令上の定めはなく、地域社会が形成されてきた長い歴史的な経緯を踏まえて、教育委員会規則で設定している。

こうしたことから、不自然で不合理な通学区域の是正要求など、現行の通学区域が抱える問題の解消について地域住民からの要望があれば、それを尊重して通学区域の変更を実施することが望ましい。

通学区域に関連して、通学距離と通学時間、小・中学校の通学区域の整合性についても配慮する必要がある。その際、児童にとって過大な負担にならないことを基本とする。負担が避けられない場合は、それを補う何らかの補助手段を講じる必要がある。また、通学路の安全確保も重要である。

③学校環境

学校の建物面積、児童の発達および生活環境に相応しい建築構造、校地面積、運動場の広さなどの学校施設面だけでなく、学校の立地場所における騒音や自然環境、その他安全面に関わる周辺環境にも十分配慮する。

④学校と地域社会

地域に根ざした学校として、地域社会との密接な結びつきを新たに築きながら地域社会の教育力を引き出してこそ児童の健やかな成長をもたらすことができる。

それには、各地域自治会との関係、社会教育との関係、地域の人材活用、地域防災拠点としての学校など、地域との多様な結びつきを新たに再構築する必要がある。その方法として、地域にある統合以前の学校施設は地域の社会教育や文化活動の拠点（地域コミュニティの新たな核）として積極的に位置づけ直すことが必要である。

4. 地域に開かれた特色ある学校づくりについて（意見交換）

この事項に関しては、協議会として議論したことをまとめ、具体的な提案にすることまでは求められなかった。そのため意見交流が中心の議論となった。

(1) 地域に開かれた特色ある学校づくりについて

1) 「地域に開かれた特色ある学校づくり」に関する文部科学省の位置づけ

これは現在進行しつつある教育改革推進の重要な柱として位置づけられていることを、当時の遠山文科大臣の挨拶文（02年7月11日）などから読みとれる。通常、学校五日制への対応のみから出てきたもの理解されている場合が少なくない。決してそうではない。とりわけ「開かれた学校づくり」と連動して進行するものが何かをみれば、それは自ずと明らかであろう。つまり、学校評議員制度の導入（校長の諮問機関として）、学校の自己点検・自己評価と保護者への説明および情報発信（公開）を新たに導入することが意図されている。しかも、その実施状況をチェックするシステムとして、「第三者評価委員会」を導入し、校長をはじめ教員全員の個人評価システムまで作りあげようようというのである。

問題はどこにあるか。確かに学校評議員には地域住民に代表も参加するが、あくまでも校長が必要としない限り機能しない仕組みである。その一方で、校長をはじめ教職員が「第三者評価委員会」の評価対象になることで、結果的に委員会との結びつきが強まることになる。評価基準が保護者や児童・生徒が求めている内容と違う方向性をもっている場合は、学校と教職員は児童・生徒及び保護者や地域住民から一層引き離されてしまうことになる。そこに1つの重要な問題点がある。

とすれば、今、求められていることは何か。保護者や地域住民が教職員との意思疎通を積極的に図り、子どもたちの学びがより充実する学校づくりを目指す方向で共同歩調をとっていく小さな行動を沢山積み重ねていくことである。その際、地域の教育力を高めるコミュニティづくり（生涯学習、ボランティア等）にできることから参加することで学校と教職員を支え、かつ多様な子どもが安心して生活できる場づくりなどに具体的に取り組むことが求められているのではなかろうか。

学校づくりの中心部分ともいえる、各学校の教育内容・教育計画（行事を含む）などに関しては、本協議会が議論できる内容でものではないことを確認した上で、各学校が作成

した教育実践報告資料を回覧する程度に止めた。

2) 保護者・地域住民からみた開かれた学校づくりへの課題

これからの学校づくりは、学校と地域そして保護者との対等な関係づくりができるかどうかで、その内容は大きく変わることを指摘した上で、そのためには何をどうすればよいかについて様々な意見交換を行った。その内容は問題の指摘にとどまっているものもあるが、今後の関係づくりにつながる指摘も含まれていたように思われる。

第1に、各地域に存在する様々な組織の連携に問題があるのではないかという意見があった。地域で一緒に協力した方がより盛り上がる活動を、地域の代表者でありながら何の協力要請や相談をすることもなく、一方的に実施している状況があるというのである。例えば自治会主催の夏祭りなど、重なっている部分もあるが、PTAをはじめ、育成会、子ども会や老人会とも連絡をとり合う必要があるのではないかということであろう。確かに互いが別々に行事を行っては、マンネリ化したり、縄張り意識だけが強くなったりして、地域での新しい人的つながりが広がらないことも多い。そのことに対する批判が込められていたように思われる。

第2に、学校側の問題として、地域への情報発信、学校内での保護者の交流、あるいは地域からの協力要請に対する対応などに不十分さを感じるという。学校の取り組みについて詳しい人に聞くと、いろんな行事を実施していることを初め知ることが多いらしい。そのことを大部分の地域住民は知らないし、保護者でも分かっていない場合が少なくないらしい。保護者だけでなく、地域住民にも伝わるよい方法はないのだろうか。学校が時々配付する広報誌も行事項目だけでは不十分で、もっと読み手の興味をひく内容を工夫して欲しい、といった要望も出た。ある地域では、学校行事がある場合、自治会に連絡文書が送られ、全世帯に配付されている例も出された。保護者に限らず、住民も時には学校に足を運んでどうか。学校の掲示板には老人会の方が学校行事に参加した記事などが書かれていて、それらをながめるだけで結構いろんなことがわかる、という意見も記録されていた。また、同学年での保護者の交流はあるが、他の学年と交流する機会がほとんどない。そのために地域での保護者間のつながりも希薄なのではないか。さらに、地域での行事に児童・生徒の参加呼びかけを依頼してもほとんど効果がない。鬼火焚きなども肝心な子どもが居なくて60歳以上の老人ばかりになることも珍しくない。学校側が消極的になるのは事故などを心配してのことだと理解できるが、もっと積極的であってもよいのではないか。これに対しては、学校・教師だけの問題ではなく、保護者が塾その他のことで子どもを縛っていることもあるとの指摘もあった。要するに、子どもたち自身が自分達を動かす主体的組織をもたない状況で、常に第三者を通して間接的に働きかけられる受動的な存在である限り、こうした問題は解決しない。

第3に、地域から学校への働きかけにこそ問題があるとの積極的な意見も出された。学校が、先生が協力してくれないと泣き言ばかり言うのではなく、保護者や地域住民の活力や積極性にこそ問題があるとの指摘である。10年以上続けられているK地域の「くんち」行事の教訓は説得力をもっていた。出発点は保護者の有志からであったらしい。PTAへの協力を呼びかけ、保護者が集まる場に子どもを参加させることなど、全て自分達が周囲に働きかけていったとのこと。学校の先生方にも直接お願いに行き、熱心に参加を訴えて

きた。そして何より大事なことは、主催する人、参加させてもらう人という関係ではなく、一緒に協力し合って楽しむことであると言われたことが未だに忘れられない。いろんな学校行事（草刈り、防災訓練など）への参加も、保護者も教員も一緒になって楽しめる内容を工夫する必要がある。特産のお芋を使ったキントンづくりなど、いくつかアイデアはありそうだ。

5. おわりに

以上、S町小学校運営協議会での議論を中心に統廃合問題についての具体的検討を行った。児童数が減少しつつあるS町の状況及び将来予測をもとに、あくまでも教育的視点を重視し、教育環境の改善を目指した町立小学校の「適正規模・適正配置」とは何かについて共通認識を確認できたように思われる。併せて、「地域に開かれた特色ある学校づくり」についての意見交換も意義深いものであった。

統廃合問題に関しては、児童数の現状をもとにその後の減少傾向を予測した。それをふまえて、地域および保護者としての対応を問うたのである。示されたのは、たとえ子どもが減少したとしても自分達の学校を他の地域の学校と統合させるつもりはない、という強い意思表示であった。地域にとって学校がかけがえのない存在であることを改めて思い知らされた気がする。学校規模と学力や人格形成に関するいくつかの資料は、従来の「適正規模」的発想にむしろ否定的であり、学級規模についても世界の趨勢は小集団化が主流となっていることなどをとりあげ、新たな発想で「適正規模」を見直す必要を指摘した。その一方で、行政的立場によって選択する可能性を考慮し、そのメリットとデメリットは何か、あるいは統合策に対する対応方法についても重要と思われることを指摘したつもりである。

学校づくりに関しては、学校の歴史や地域の事情も様々だが、学校や教職員の方々とのつながりを緊密にしていくことの大切さや、それにまつわる経験談がそれぞれの地域から活発に出されたことを簡潔にまとめている。

学校の「適正規模」とは何かを論じることはそれほど簡単なことではない。結局はその地域・学校環境を構成している人（教職員だけでなく、保護者、地域住民）とそのお互いの関係によって左右される側面が大きいからである。

今回は、1つの方法として、最近の教育行政の流れや公平な立場からの客観的資料などを手がかりに、より望ましい学校規模のあり方についての検討を進めた。現在、教育「改革」が急速なピッチで進行しており、学校のあり方も大きく変わろうとしている。大事なことは、地域が互いに智恵を出し合い、子どもたちの健やかな成長にとって何がより重要かを具体的に吟味しつつ、時代に対応したわが町・わが地域の小学校のあるべき姿を今後さらに模索していくことであろう。

参考・引用文献

- 1) 町教育委員会作成「町立小学校運営協議会資料」2002年（未刊行）
- 2) 兼子仁，佐藤司，鈴木英一，平原春好，室井力，渡辺孝三 編『教育小六法』（'97年版）学陽書房，83，1997年
- 3) 同上，673

- 4) 同上, 129
- 5) Coleman, James S., et. al. 『Equality of Educational Opportunity』 Washington D. C., 1966年
- 6) アメリカ教育省『Class Size Reduction and Teacher Quality Initiative』(戸瀬伸之, 西村和雄訳資料) 1988年(未刊行)
- 7) 文部省管理局長「公立小・中学校の統合について(通達)」文初財第431号, 1973年