

## 学校統廃合の推進構造と保護者・住民の位置

\*御代田 桜子

1. 問題の所在と研究課題の設定
  - (1) 学校の設置・廃止をめぐる法制上の理解
  - (2) 2000年代以降の学校統廃合の増加
  - (3) 本研究の課題と研究枠組み
2. 人口減少社会における地方制度改革の展開
  - (1) 人口減少社会における地方公共団体のあり方
  - (2) 具体的手法の提示：公共施設等総合管理計画
3. 学校統廃合が正当化される論理
  - (1) 学校統廃合推進の説明論理の提供
  - (2) 学校統廃合の検討方法に関する言及
4. 地方公共団体における政策展開
  - (1) 公共施設等総合管理計画の策定と学校施設
  - (2) 学校再編計画の策定と合意形成の方途
5. 学校統廃合推進構造

### 1. 問題の所在と研究課題の設定

#### (1) 学校の設置・廃止をめぐる法制上の理解

学校教育法（昭和22年3月31日法律第26号）第38条では、義務教育の機会を保障するために「市町村は、その区域内にある学齢児童を就学させるに必要な小学校を設置しなければならない。」（中学校にも準用）と定めている。これに基づき、学校教育法施行規則（昭和22年5月23日文部省令第11号）第1条第2項では、「学校の位置は、教育上適切な環境に、これを定めなければならない。」と定めている。すなわち、市町村には「必要な」小中学校を「教育上適切な」位置に設置することが義務づけられている。

また、学校の設置・廃止は、設置者である地方公共団体の首長がいわゆる学校設置条例（地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第244条の2）改正案を議会に提出し、議会における三分の二以上の賛成によって決定される。しかし、この際の改正案は当該地方公共団体の教育委員会の意見に基づき作成されるものであり、学校の設置・廃止に関わる権限は教育委員会に

ある（地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年6月30日法律第162号）第25条の2）。そのため、教育委員会における丁寧かつ慎重な議論のうえに、学校の設置・廃止の決定がなされるべきであると解される<sup>1</sup>。

一方、戦後日本において課題となり続けてきた学校統廃合は、行政上の合理化を背景にもつ市町村合併に連なるものとして正当化され、決定されてきた側面をもつ<sup>2</sup>。当初、文部省は、中央教育審議会答申「公立小・中学校の統合方策についての答申」（1956年）に基づいた「学校統合実施の手びき」（1957年7月）を出し、そこで、小規模校の適正規模化と町村合併によって誕生した新市の住民統合を目的とし、学校統廃合を推奨した。しかし、これにより紛争が相次ぎ、1973年「公立小・中学校の統合について」（昭和48年11月17日付文初財第503号文部事務次官通達）により、「学校規模を重視する余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、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない。」と学校統廃合の推進が抑制されることとなった。

これ以後は、地方公共団体における学校設置条例改正の前に、保護者や地域住民との協議の場が設定され

\* 名古屋大学大学院学生

たり、保護者や地域住民からの「要望書」の提出に基づいた手続きがとられたりする傾向にある。ただし、それらの手続きの方法は多様であり、予定調和的な「検討協議会」「審議会」の設置が行われたり、地域運営組織を経由して強引に「要望書」の作成が行われたりする事例も見られる。この背景には、行政上の合理化や財政効果を見込んでの学校統廃合という既定路線がすでに存在していること、その既定路線への合意を調達するということが至上命題となっていることが想定される。

## (2) 2000年代以降の学校統廃合の増加

その後、1990年代から再び学校統廃合の発件数が増加し、2000年代に入ると平成の合併に連なる学校統廃合が見られるようになった。そして、2015年には「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」(2015年1月27日)が出され、文部科学省は約42年ぶりに学校統廃合への姿勢を明確にした。この2015年以降の学校統廃合は、国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口』(人口問題研究資料第327号、2013年1月31日)の人口推計をもとに、将来的な人口の地域的な偏在の加速への対応として位置づけられている。

それは1970年代に進められた農山漁村の人口減少に伴う学校統廃合同様に人口減少を背景としつつも、質的には大きく異なっていることが指摘されている。新自由主義を基調とする改革が国家によって展開されるなかで、公教育においては、1990年代後半以降、教育条件整備基準の切り下げが進められるとともに、公立学校の複線化と学校教育の営利事業化の途が開かれてきた。中嶋哲彦は、これらの新自由主義的教育改革は、地域間・学校間の教育格差を許容することになるため、「公教育の地域間格差や教育の機会不均等は地方公共団体自身の手によっていっそう拡大する現実的可能性がある」<sup>3</sup>としている。地方財政の窮乏化が、地方公共団体における教育条件整備の上乗せによる教育水準の向上を鈍化させ、財政出動の少ない方策が選択可能になりつつあるのである。児美川孝一郎は、「財政難にあえぐ自治体にとっての『魅惑的』な選択肢として学校統廃合が急浮上している」としている<sup>4</sup>。すなわち、地方財政の窮乏化によって、学校統廃合という手段が選択されやすい状況が作られている。

しかし、実際の学校統廃合計画の策定においては、上述の財政的理由ではなく、学校統廃合の積極的側面が強調されている。丹間康仁は、『「廃校リニューアル50選」の発表と転用手続きの簡素化、『新しい学校づ

くり』を掲げた統合校の特徴化を中心とする間接的なアプローチ」<sup>5</sup>など廃校校舎を利活用した地域づくり実践の賛美により、統廃合が新しく魅力的な学校を作っていくきっかけとなるという積極的側面がアピールされることで統廃合への抵抗感が弱められ、そのような利活用の手続きの簡素化によって統廃合が後押しされているとしている。また、山本由美は、ある程度の集団における「切磋琢磨」が学校教育には必要だとする論や、新学習指導要領に盛り込まれている「新しい学び」「対話的な学び」「双方向的な学び」を実現するために「一定規模の集団」の確保が重要だとする論が登場していることを指摘している<sup>6</sup>。それに加え、2016年度から法制化された義務教育学校や小中一貫校も学校統廃合による「魅力」として語られる<sup>7</sup>。

## (3) 本研究の課題と研究枠組み

以上のことを踏まえ、本稿では、地方公教育団体における教育の自治を追究する観点から、2000年代以降の学校統廃合の推進構造を捉えることを目的とする。その際、国家と地方公共団体の関係をまず捉えるところからはじめ、それが地方公共団体での政策展開とどのように接合し、その内実を制約していくのかという点に着目する。また、地方公共団体における政策立案・決定過程において、重要な意味を持つのが保護者・住民の関わりであるため、この点にも言及を行う。

具体的な課題は以下の点である。まず、2000年代以降の学校統廃合に関わる政策を整理し、地方公共団体が学校統廃合を選択するように誘導されていることを示す(2節)。次に、学校統廃合の選択を正当化する論理がどのように形作られているのかを確かめる(3節)。そのうえで、実際の学校統廃合の選択場面である地方公共団体がどのように学校統廃合施策を展開してきているのかを示す(4節)。本稿では、上記の構造が把握しやすい名古屋市を対象事例として選定した。これらを通して、学校統廃合が推進される構造を把握するとともに、そこにおける保護者・住民の位置の危うさについて考察する。

## 2. 人口減少社会における地方制度改革の展開

### (1) 人口減少社会における地方公共団体のあり方

学校統廃合の背景となる地方制度改革は、「人口減少」「自治体消滅」という危機感への対応として進められてきている。すなわち、各地方公共団体に対して「人口減少」「自治体消滅」への対応として選択を迫る

内容となっている。この点について本項で詳しく見ていく。

まず、「人口減少」「自治体消滅」という前提を作り上げたものが2014年に出された日本創成会議の提言「ストップ少子化・地方元気戦略」（通称「増田レポート」）である。同レポートでは、将来若年女性人口が半減することにより人口減少が加速し2040年には地方公共団体の半分が消滅するとして「消滅可能性都市」をリストアップするなど、地方に大きな衝撃を与えた。増田レポートは、2005～2010年の人口動態をもとにその後の人口予測をしている点で、方法的な限界がすでに指摘されてきているものの、その後打ち出された「地方創生」政策や「自治体戦略2040構想」も増田レポートを前提とし続けている。

増田レポートを受けて、同年には「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年）が策定され、移住、雇用、子育て、行政の集約と拠点化（拠点都市への公共施設・サービスの集約）、地域間の連携などを柱とする推進策が展開されている。しかし、これは従来の「連携中枢都市圏」の推進策として位置づけられる<sup>8</sup>。ちなみに本稿の課題との関連では、学校は「集団の中で切磋琢磨しつつ学習し、社会性を高める」ことがその特質であるとし、「一定の児童・生徒の規模」の確保が重要であるとされている点が注目される。さらに総合戦略では、「地域のコミュニティの核としての学校の役割を重視」するため「市町村の主体的な検討や具体的な取組をきめ細やかに支援する」としている。これらは次節で述べる文部科学省の新たな学校統廃合推進策と同様の論である。

次に、2018年に示された総務省「自治体戦略2040構想研究会」の第一次報告（2018年4月）、第二次報告（2018年7月）がある（これらは総称して「自治体戦略2040構想」とされる）。これは、「団塊ジュニア」世代が高齢者となる2040年ごろに日本が超少子高齢社会となることを前提に、そこでの地方公共団体のあり方を提案するものである。そこでの地方公共団体は、「サービス・プロバイダー」から「プラットフォーム・ビルダー」へという表現で示されており、行政サービスを提供する主体から、行政サービスを行う産業が活動する場を設定する主体へ転換することが示唆されている。そのことは、都道府県、市町村の二層制を柔軟化することであり、その際、企業人、コンサルティング業者、大学教員の重要性が強調されている。これにより、基礎自治体の性質は大きく転換され、町村議会はその自治権が制約された特例的団体になり下がってしまう恐れがあるとされる<sup>9</sup>。また、白藤博行は、構想

が示す地方公共団体においては、行政サービスの補完としての機能を地域運営組織に持たせる議論が進みかねないと指摘しており<sup>10</sup>、今後の議論を注視していく必要がある。

岡田知弘は、これらは道州制推進の動きとして一体的に捉えられるとし、「地方創生」は「道州制までのつなぎ」として、国、都道府県、市町村の役割分担を整理するとともに、基礎自治体の機能強化として、自治体を広域的な行政団体化していく狙いがあるとしている<sup>11</sup>。

## （2）具体的手法の提示：公共施設等総合管理計画

地方財政の恒常的窮乏状態において、さらなる人口減少が想定されるなかで、その対応策として総務省が提示したのが公共施設等総合管理計画である。

第二次安倍内閣は「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（2013年6月）の中で、安全で低コストな社会資本整備の必要性から地方公共団体に「インフラ長寿命化計画」の策定・実施を求めた。そして、翌2014年には総務省が各地方公共団体へ「公共施設等総合管理計画」の策定を指示した。

学校施設数は、公共施設の総数の4割近くを占めるとされ、さらに建築後25年以上を経過している公立小中学校施設が多くなるなど学校施設の老朽化も進んでいる。そのため、多くの地方公共団体で老朽化対策が課題とされ、そのための財政計画が審議されている。学校施設に関しては、自然災害が頻発するなかで、文部科学省がかねてより学校施設の耐震化・老朽化対策を進めており、改築や大規模改修に対する補助を行ってきたが、公共施設等総合管理計画においては、公共施設全体の計画として地方公共団体にその計画策定が一任され、地方公共団体全体の問題の一部として学校施設が位置づけられている点が大きく異なる。

総務省は、すべての地方公共団体に対して公共施設等総合管理計画の策定を要請し、策定に関わる経費に対して地方交付税措置をとるとした。また、計画策定においては、公共施設等の状況、今後の人口予測、地方公共団体の財政収支の見込みを把握することを重視した。そして、2014年度以降は、公共施設等の除却に対する地方債の特例措置、公共施設の集約・複合化のための地方債措置（公共施設等最適化事業債）、転用事業に対する地方債措置を導入した。そして、2017年度予算からは、公共施設等適正管理推進事業債との名称変更に伴い拡充し、特に集約化・複合化事業が優遇されるようになった<sup>12</sup>。2018年3月末時点で、公共施設等

総合管理計画を策定した地方公共団体は、都道府県・指定都市で100%、市区町村で99.6%となっている。この際、総務省が求めている数値目標を設定している地方公共団体と、設定しない地方公共団体が存在する。

公共施設等総合管理計画を策定した地方公共団体は、個別施設計画を2020年度末までに策定することが求められている。個別施設計画は、個別の施設ごとに状態、維持管理・更新等に関わる対策をどう優先順位をつけて、実施時期を明示するものとされている。

経済・財政再生計画改革工程表（2015年12月閣議決定）において示されたKPI（重要業績評価指標）に、「学校の小規模化に対する対策の検討に着手している自治体の割合」が盛り込まれている。このことにより、学校統廃合が政府を挙げて推進されているとされる<sup>13</sup>。

以上のような公共施設等総合管理計画の性格は、地方公共団体に裁量権を与えて選択肢を提示しているが、地方財政の恒常的窮乏状態においてその選択肢を自ずと絞っているということになる。そのため、地方公共団体が自らの意思で「選択と集中」を受け入れていくようなシナリオ<sup>14</sup>として捉えられる。

### 3. 学校統廃合が正当化される論理

#### (1) 学校統廃合推進の説明論理の提供

文部科学省は、2015年1月に約42年ぶりに「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」（2015年1月27日、以下、2015年手引）を出した。同時に出示された通知では、「なお、本通知及び手引の策定をもって、『公立小・中学校の統合方策について』（昭和31年11月17日付け文初財503号）、『学校統合実施の手びき』（昭和32年）及び『公立小・中学校の統合について』（昭和48年9月27日付け文初財431号）は廃止します。」<sup>15</sup>とするなど、学校統廃合政策の姿勢が転換されたものと捉えられる<sup>16</sup>。以下では、1957年手引との変更点も踏まえ、2015年手引に見られる学校統廃合の推進論理を確認する。

まず、学校統廃合の根拠とされる学校規模についてである。学校教育法施行規則（昭和22年5月23日文部省令第11号）第41条では、「小学校の学級数は、12学級以上18学級以下を標準とする。ただし、地域の実態その他により特別の事情のあるときは、この限りではない。」としている。この「標準」に基づき、学校統廃合関連施策においても、小学校の規模は「おおむね12学級ないしは18学級を標準」としており、2015年手引においても同様である。

適正規模と同時に学校統廃合を考える基準として重視されてきたのが通学距離である。従来、「小学校児童

にあつては4キロメートル、中学校生徒にあつては6キロメートルを最高限度とすることが適当」とされ、教育委員会に対しては「地勢、気象、交通等の諸条件並びに通学距離の児童・生徒に与える影響を考慮して、さらに実情に即した通学距離の基準を定めること」が求められてきた<sup>17</sup>。しかし、2015年手引では、「交通機関を利用した場合の通学時間」という基準が加えられ、「地域の実情や児童生徒の実態に応じて1時間以上や1時間以内に設定することの適否も含めた判断を行うことが適当」としている。「児童生徒の通学条件を、徒歩や自転車による通学を前提とした通学距離だけで設定することは実態にそぐわないケースが増えてい」として、スクールバスを含めた多様な交通機関の活用を想定するという点が変更点である。

次に、最も大きなスタンスの変更と考えられるのが、適正な教育条件に学校規模や通学距離といった量的指標以外の要素を加えた点である。2015年手引は、「児童生徒が集団の中で、多様な考えに触れ、認め合い、協力し合い、切磋琢磨することを通じて一人一人の資質や能力を伸ばしていくという学校の特質を踏まえ、小・中学校では一定の集団規模が確保されていることが望ましい」ことを前提に、「12学級を下回る可否かだけでなく、12学級を下回る程度に応じて、具体的にどのような教育上の課題があるのかを考えていく必要があります。」としている。すなわち、「切磋琢磨」する場としての学校という価値観に基づき、教育条件の新たな要素として①一定数の児童生徒集団の確保と、②バランスのとれた教職員の配置（経験年数、専門性、男女比など）を加えた。

#### (2) 学校統廃合の検討方法に関する言及

さらに手引では、学校統廃合の検討の際の留意点についても言及がなされている。

まず、学校適正化の検討において「飽くまでも児童生徒の教育条件の改善を観点の中心に据え」ることを強調している。これにより、上で整理したような教育条件が優先されることが奨励されている。特に、人口減少が著しい地域においては、学校の存廃と地域の存続との関係性が論点として浮上することがあるために、あくまでも「教育条件」の問題として検討がなされるべきことが強調されることの意味は大きいと考えられる。

次に、「各地域における主体的検討の重要性」を挙げている。これまで行政主導で行われていた学校統廃合イメージを覆し、各市町村において「児童生徒の発達段階、保護者のニーズ、通学路の安全確保、道路整備

や交通手段の状況、気候条件」などを勘案することを重視している。同時に、「学校・家庭・地域・行政の役割分担のあり方などの観点を全体的に勘案して、総合的な教育条件の向上に資する形で」検討を行う必要があるとしている。

#### 4. 地方公共団体における政策展開

##### （1）公共施設等総合管理計画の策定と学校施設

本節では、上記で整理した政策課題に直面する一つの事例として名古屋市に着目し、名古屋市が実際に展開している公共施設等再編政策と学校統廃合推進施策について検討する。

名古屋市では、2008年より公共施設マネジメント推進の動きを見せ、2012年に「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」を策定し、2012年度から10年間の公共施設の管理計画を示している<sup>18</sup>。管理計画における基本方針は、「施設の長寿命化、効率的な維持管理、保有資産の適正な活用などの取り組みにより経費の抑制と平準化を図る」<sup>19</sup>ことであり、これに基づき、保有資産（市有地、市設建築物、公共土木施設）の状況の分析に基づく、具体的な取り組みが示されている。学校施設を含む市設建築物については、市民一人当たりの延床面積を算出し、他の政令指定都市との比較を行い、政令指定都市の中で建物保有量が多いことが示されている。学校のみで比較すると、他の政令指定都市とほぼ同じ割合であることが示されているが、「川崎市や横浜市のように人口に対する延床面積が少なく、効率的に運営しているとみられる都市もあるため、本市も検討する余地がある」<sup>20</sup>と、学校施設の検討の必要性について言及している。

その後、2014年の「名古屋市公共施設白書」では、名古屋市の将来人口や財政状況を踏まえ、施設の廃止・縮小を含めた「保有資産量の適正化」を図っていくことの重要性とともに、施設保有量を減らしてもサービスを提供できるような施設機能の確保の重要性が確認された<sup>21</sup>。そして、2015年に策定された「市設建築物再編整備の方針」では、「3つの行動指針」の一つに2050年度末までに保有資産量を10%（10,000,000m<sup>2</sup>）削減するという削減目標が明示された<sup>12</sup>。そして、保有資産量削減に向けた基本ルールで、①既存施設の更新の際には延床面積を縮小すること、②新規施設の新設・増設は行わないこと、が示された。学校施設については、空き教室の他用途への転用などの有効活用を進め、統廃合の際には、学校同士の統合に留まらず他施設との複合化施設とする公共施設の再配置が方針とされた。他施設としては、地域コミュニティ関連施設や老人福

祉施設、子育て支援施設などが例示された。

##### （2）学校再編計画の策定と合意形成の方途

2015年名古屋市教育振興基本計画には、学校施設の計画的な改修・機能改善とともに、学校規模の適正化の方針が掲げられた。そして、2017年8月には名古屋市教育委員会が「名古屋市学校施設リフレッシュプラン～長寿命化による安心・安全・快適な学校づくり～」<sup>22</sup>、翌2018年には小規模校・過大規模校への対応策をまとめた「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」が出された<sup>23</sup>。

これらは、学校施設の老朽化対策と小規模校対策にそれぞれ対応したものととして別個に作られているものの、「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」における3つの課題のうちの一つとして、学校施設の老朽化対策すなわち「施設の長寿命化」と「統合による保有資産量の適正化」が位置づけられている<sup>24</sup>。

「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」では、「望ましい学校規模を確保すること」を目的として2019年から15年間を計画期間とした立案を行っている。ここで「望ましい学校規模」とは、小学校が12から24学級、中学校は6から24学級であり、小学校11学級以下および中学校5学級以下を「小規模校」、小・中学校ともに31学級以上を「過大規模校」として、これらが教育面、学校運営面に渡って課題があるとしている。第一に、小規模校の教育面の課題は、「様々な考え方や価値観に出会い」「切磋琢磨」することが困難であること、集団学習の制約などに加え「指導上課題がある子供の問題行動にクラス全体が影響を受けやすくなる」ことが挙げられている。学校運営面の課題については、子どもが「多面的に評価されにくくなる」、教員の公務負担が重くなる、指導形態の多様性が確保できない、などが挙げられている。第二に、過大規模校の教育面の課題は、「一人ひとりの活躍する場や機会が少なくなる」「子どもたちの人間関係の希薄化」などが挙げられる。また学校運営面においては、きめ細やかな指導が困難であることが、校長による「一体的なマネジメント」の困難性が挙げられている<sup>25</sup>。

これらの小規模校・過大規模校の課題解消のために、「望ましい学校規模」を目指すべきであるとするのである。取り組みの方法としては、隣接する学校の統合、場合によっては小学校と中学校を併設した形での統合を行うとしている。また、「原則として、統合により一方の学校を残し、他方の学校を廃止するのではなく、新しい学校を開設するという考え方」<sup>26</sup>を取っている。具体的にこれらを進めていく際には、対象

各校ごとのプランを作成し、審議会への諮問・答申を経て、その後、保護者・地域への説明とともに、協議を行っていくとしている。その際、一定の目標期間を設け、最終的な決定は、教育委員会が行うこととされている。

また、取り組みを進める上での配慮事項として、基本要件とされる子どもの安全対策に加え、①統合後の地域活動、②学校現場の負担軽減が挙げられている。①統合後の地域活動については、「地域住民には、学校が統合された場合に地域活動を行う単位(学区組織)も統合されるのではないかと、との心配があることから、学校統合後も現在と同じ単位(学区組織)での活動が可能であることを十分周知する等、地域活動に配慮する」<sup>27</sup>としている。

以上の計画では、名古屋市が抱える小規模校とか大規模校の課題が掲げられているものの、具体的な取り組み方法に関しては小規模校に対する取り組みのみが示されており、過大規模校への取り組み方法については言及されていない。また、その後の配慮事項も主に複数学校を統合する際の配慮事項であるため、本計画は基本的には小規模校の再編計画であるといえる。

## 5. 学校統廃合推進構造

本稿ではここまで、学校統廃合の背景にある地方制度改革やその他の諸施策がどのように展開されているのかを論述してきた。それらを踏まえ、学校統廃合の推進構造とそこにおける保護者・住民の位置づけについて言及する。

第一に、地方制度改革が進められるなかで、人口減少によるさらなる地方公共団体の収入減に加え、公共施設の更新という課題を提示することによって、地方公共団体に何らかの対策を講じることが焚きつけられている状況がある。また、地方財政が恒常的に窮乏であるために、財政的優遇措置が準備され、それを活用する方向に地方公共団体の選択が誘導されるとみられる。その方策の一つが、公共施設のなかで最も多くの割合を占める学校施設の統廃合となっている。

第二に、学校施設の再編計画にあたっては、地方財政の事情のみでは当事者である保護者・住民の賛同が得られにくいと、保護者・住民のための説明論理が準備される。その論理の根拠を提示しているのが、文部科学省の2015年手引であり、これらが巧みに用いられながら地方公共団体ごとの学校再編計画が作成されている。加えて、小中一貫校や魅力ある学校づくりなどの学校統廃合によるメリットが強調される場合もある。これらの論理で提示されるなかで、学校統廃合が

主体的に判断されていく。

第三に、教育委員会が学校統廃合判断の主体者である保護者・住民を加えた審議会を設置したり、保護者・住民による要望書を提出させたりして保護者・住民の意向に基づいた決定を行おうとしているが、表面的な議論に終始してしまいかねない点に注意が必要である。保護者・住民への説明論理が強調され、議論の枠組み用意されている上での「参加」は、学校統廃合推進の背景にある国家と地方の関係や、地方財政の問題などが問われにくいためである。

これらの点を踏まえ、実際の学校統廃合の決定場面についての実証研究の蓄積が必要となる。例えば、平成の合併に連なる統廃合事例を検証した進藤慶によれば、平成の合併における地方公共団体の財政事情との関連が指摘できるものの、その決定プロセスにおいては、「より優先すべきは直に関わりを持つ保護者の意向だ」として保護者の意向を根拠に学校統廃合が決定される事象が観察された。統廃合決定をめぐる反対運動を一部の地域住民が展開していたものの、「当事者」である保護者の意向を優先することと引き換えに、彼らの要求は無視されることとなったという<sup>28</sup>。筆者がヒアリングを行ってきた北海道の事例でも類似の事象は見られ、「当事者」に含まれるであろう教師や学校関係者が発言を控えたり、保護者の意向に従ったりするという傾向があることが伺える<sup>29</sup>。

しかし、このような学校統廃合における当事者の限定は、学校統廃合の議論の枠組みを狭めることになりかねないため、注意を要する。地域住民よりも保護者の方が学校教育全般に関わる当事者性はより大きいことは否定できないが、それは濃淡の問題であり、それをもって地域住民の関与を否定することにはならないということである。学校の設置・廃止に関わる問題は、短期的な問題ではなくかなりの長期にわたって地域社会に関わってくる問題であるため、一時的に保護者である者の意思のみではなく、地域社会における様々な立場の住民の意見に基づいて決定されるべきであると考えられる。説明論理で強調されるような教育のあり方は、ある一つの教育観であり、それを承認するかどうかは、地域・学校の実情に基づいて検討される必要がある。以上の点も踏まえ、学校統廃合計画の策定・その承認においては、保護者・住民の参加を保障し、地方公共団体の実情も踏まえた上で十分な議論の余地が確保されることが望ましい。

## 〔注〕

- <sup>1</sup> このように法制上は、学校の設置・廃止に教育委員会がイニシアチブをもつと理解されるのにも関わらず、実際には一般行政施策に従属的に学校廃止が決定されてきた。そのため、教育委員会の一般行政への従属性・非自立性との関係が検討されなければならない課題であるとされてきた（今橋盛勝「学校配置と教育条件の整備」有倉吉編『教育法学』学陽書房、1976年、182頁）。これについては別稿とする。
- <sup>2</sup> 若林敬子『学校統廃合の社会学的研究』お茶の水書房、1999年。
- <sup>3</sup> 中嶋哲彦「新自由主義的教育政策の展開と公教育の現状—公教育における支配と統治構造の転換」（『日本教育政策学会年報』第19号、2012年、81-89頁）、86頁。
- <sup>4</sup> 児美川孝一郎「『学校統廃合』問題の現在—新自由主義教育政策との関連で—」民主教育研究所『人間と教育』Vol.42、2004年、16-23頁。
- <sup>5</sup> 丹間康仁『学習と協働』東洋館出版社、2015年、87頁。
- <sup>6</sup> ある程度的人数が切磋琢磨して学ぶことが教育的に望ましいとする説や、固定化した人間関係だと社会性が育成されないとする説が説明されることが多い（安達智則・山本由美編『学校が消える！—公共施設の縮小に立ち向かう』旬報社、2018年、45頁）。
- <sup>7</sup> 山本由美「学校統廃合で広域化が進む学区域とマンモス校—学校再編の実態と課題—」『住民と自治』665巻、2018年9月。
- <sup>8</sup> 岡田知弘「安倍政権の成長戦略と『自治体戦略2040構想』」『自治体戦略2040構想』と地方自治』自治体研究社、2019年2月、59頁。
- <sup>9</sup> 白藤博行・岡田知弘・平岡和久『自治体戦略2040構想』と地方自治』自治体研究社、2019年2月。なお、2018年3月には「町村議会のあり方に関する研究会」の報告が総務省から出されている。
- <sup>10</sup> 白藤博行『自治体戦略2040構想』と第32次地制調による法制化の検討』（白藤博行・岡田知弘・平岡和久『自治体戦略2040構想』と地方自治』自治体研究社、2019年2月）、38-43頁。
- <sup>11</sup> 岡田知弘「安倍流『自治体戦略2040構想』の狙い」『経済』281巻、2019年2月、新日本出版社、76頁。
- <sup>12</sup> 平岡和久「公共施設等総合管理計画と学校統廃合」『住民と自治』665巻、2018年9月。
- <sup>13</sup> 同上。
- <sup>14</sup> 前掲中嶋、87頁。

- <sup>15</sup> 「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引の策定について（通知）」（平成27年1月27日付文科初第1112号文部事務次官通知）。
- <sup>16</sup> ただし、文部科学省の姿勢の転換については、義務教育費国庫負担制度との関わりも含めてさらなる検討が必要になる。学校数の削減は教職員数の削減に直結するため、財務省の学校教育費コスト削減の要請との間で攻防が存在している。これについての検討は別稿とする。
- <sup>17</sup> 中央教育審議会答申「公立小・中学校の統合方策についての答申」1956年11月5日。
- <sup>18</sup> 名古屋市では、2008年度より公共施設マネジメント政策を進めてきており、「名古屋市アセットマネジメント基本方針」（2009年）、「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」（2012年）、「名古屋市公共施設白書」（2014年）、「市設建築物再編整備の方針」（2015年）などの基本計画を策定し、その後計画の改定・補足を行ってきている。2014年の総務省からの公共施設等総合管理計画の策定の要請に対しては、これらの基本計画をもって公共施設等総合管理計画とするとしている。なお、「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」は2016年と2017年に一部改定されている。
- <sup>19</sup> 名古屋市「名古屋市アセットマネジメント基本方針」2009年、3頁。
- <sup>20</sup> 名古屋市「名古屋市アセットマネジメント推進プラン」2012年、6頁。
- <sup>21</sup> 名古屋市「名古屋市公共施設白書」2014年。
- <sup>22</sup> 名古屋市「市設建築物再編整備の方針」2015年、5頁。
- <sup>23</sup> 名古屋市教育委員会「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」については、2019年1月～2月でパブリックコメントが行われ、集まった意見とそれに対する市教育委員会の見解が2019年3月に公表されている。
- <sup>24</sup> 名古屋市教育委員会「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」2018年、6頁。
- <sup>25</sup> 小規模校の課題として「一体的マネジメント」の困難性が挙げられている点については、その背景となる教職員の多忙化を含め、より詳細な検討が求められる。特に、小規模校では教員研修の増加が大規模校と比較して多忙化を深刻にしているものと想定される。
- <sup>26</sup> 名古屋市教育委員会「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」2018年、12頁。
- <sup>27</sup> 名古屋市教育委員会「ナゴヤ子どもいきいき学校づくり計画（案）」2018年、12頁。

くり計画（案）」2018年，20頁。

<sup>28</sup> 進藤慶「『平成の大合併』と学校統廃合の関連—小学校統合の事例分析を通して—」『群馬大学教育学部紀要〈人文・社会科学編〉』第63号，2014年，99-115頁。

<sup>29</sup> 加藤正樹・村田峻一・山田美沙・御代田桜子「学校統廃合に伴う学校と地域の関係構築の課題—旧稚内

市立下勇知小中学区と統合先の学校との関係に着目して—」名古屋大学教育学部教育経営学研究室『地域教育経営に学ぶ』第16号，2014年，42-69頁。なお，「当事者」として当該学校に在籍中の児童・生徒も考慮されなければならないと考えられるが，それに関しては別稿とする。



## **The Promotion Structure for School Consolidation and Public Participation**

**Sakurako MIYOTA\***

Since the 2000's, Japan has witnessed the elimination and consolidation of numerous public schools. In this study, we analyzed related policies in order to determine what underlying structures promoted school integration.

Our research discovered that local governments with insufficient funds often chose national options. One alternative suggested to residents was “school consolidation” which was often disclosed without full transparency of the logic behind it. By choosing this option, residents may have merged their schools without knowing the true reasons for the school consolidation, nor the full implications of such a decision.

---

\* Student, Graduate School of Education and Human Development, Nagoya University

