

学校規模の適正化施策に関わる一考察 — 下呂市教育委員会の適正化施策を中心に —

大 平 橘 夫

岐阜聖徳学園大学教育学部

A Study of Policy Concerning School Appropriate Scale

Kitsuo OOHIRA

Abstract

When administrators try to determine the appropriate size of schools, especially when we abolish or merge schools, we have to consider the educational point of view for the children who will create new generations. Unfortunately, parents and the citizens of secluded villages have many emotional problems. At the Board of Education in Gero City, where this study was conducted, over 40 explanatory meetings were held, but in the end they decided to stop the integration plan. In what situation should school consolidation be conducted? How should it be concretely implemented? This research was conducted mainly from the viewpoint of teachers and local residents.

Key words : school integration, educational point of view, understanding of population

1. はじめに…問題の所在と研究動機

文部科学省は、学校教育法施行規則（昭和 22 年文部省例題 11 号）第 41 条により、12 学級以上 18 学級以下を標準と定めている。しかし「ただし地域の実態その他により特別の事情のある時は、この限りではない。」としており、市町村教育委員会の実態に委ねられているところ大である。¹⁾

近年、我が国の人口が減少傾向に入ったと言われているが過密過疎の問題と相まって、とくに過疎化が著しい山間地域の学校には、小規模化と統廃合の問題が降りかかっている。²⁾

平成の大合併により、新たに生まれた「市」の中には、人口こそ「市」であることの要件を満たしていても、その密度においては、同じ市内においても過疎地となっている所も少なくない。そのような市町村の教育委員会は、学校の統廃合に着手しても、必ずしも地域や保護者の賛成が得られてうまく統廃合が進むとは限らないし、過疎地における統廃合そのものの是非についても議論となっている。小規模校にはそれなりの捨てがたいメリットも大きく、そのデメリットは克服できるし、小規模校から日本のリーダーも輩出している。そもそも我が国の学級定数は多すぎる。なおかつ廃校ともなればその地域が消えていくことにも繋がることも考えると、統廃合はすべきでないというのが主たる論拠である（小規模校を多数もつ元岐阜県 S 町教育長 O 氏談）。

また、統廃合の方法についても、様々な研究がなされている。最近では千葉大学の天笠茂を中心とする「学校適正規模と適正配置に関する教育政治経済学的研究」（日本教育経営学会第 52 回大会 2012 年 6 月 9 日発表）のものが顕著であろう。その中でも、学校の統廃合の方法についていくつかの事例が報告されていて、主に次のようなものが挙げられている。³⁾

①新しいアイデアの提示と対象地域との協議を進めて合意を取り付けて学校統合をした事例。

「統合」でも「廃校」でもない新たな論理の形成、必要な資料を提供して対話を進め、地域住民の選択に委ねる方法をとる。（P19～P25：北神正行）

②手続きを踏んだ段階的な計画実施と PFI 方式を取り入れた魅力的な学校施設の建築、学校選択制の導入など、教育を中心にしたコンパクトシティーなどのまちづくりと都市計画の中で

の学校統合を位置づけた事例（都市部の例）。（同 P26～P33：元兼正浩）

③通学区域の弾力化、学級規模の問題などを取り上げて特認校制度により適正規模を模索して統合に至った事例。（同 P34～P40：平井貴美代）

④学校適正配置の初動において、耐震化と大規模改修の実施の必要から、コスト重視、トップダウン的政策手法をとった事例（同 P41～P46：貞広齋子）。

⑤教育長のリーダーシップの発揮が極めて特徴的であった例（同 P47～P53）

どの例をとってみても、保護者や住民の理解や賛同を得るために、必要な資料と、相当な時間、対応する教育委員会の多大な労力が必要である。学校の統廃合は、どのような状況の下でどのようなにされるべきであるのか、学校現場や地域住民の立場を中心に、岐阜県下呂市教育委員会の取り組みに焦点を当てて探ってみることにした。それには、次のような理由がある。

- ・全市的に児童生徒数は減っており、とくに山間の地域では5校が複式学級をもつ過小規模の小学校になっており、今後も複式学級を新たに設けることを余儀なくされる可能性があること。
- ・平成の大合併から数年後に、教育委員会が学校の統廃合を提案し、地域住民に対して誠実に対応した結果、小坂地区の1校の統合が決定したものの、金山地区の4校の統合は、反対意見が賛成意見を若干上回ったことなどから統合を見送らざるをえなかったこと。
- ・その後、教育委員会が小中学校適正規模検討委員会を立ち上げ、その委員、とくに委員長を私が仰せつかったこと。そのため教育委員会に相応な提言をする必要があったこと。
- ・検討委員会では約2年にわたり下呂市の全学校について、現況を調査し、多くの学校に直接入り、校長の教育方針、学校経営上の工夫や課題、児童生徒の様子や教育活動の状況まで直接調査が許されたこと。

2 下呂市の学校規模の現状と課題（小学校を中心に）

(1) 岐阜県下呂市の概要

下呂市は、岐阜県の中東部に位置し、北は高山市、南は加茂郡、西は郡上市、関市、東は中津

地域	平成17年(a)		平成22年(b)		増減(b)－(a)		増減率(%)	
	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数	人口	世帯数
萩原	11,647	3,520	11,241	3,452	△406	△ 68	△3.5%	△1.9%
小坂	3,805	1,285	3,503	1,216	△302	△ 69	△7.9%	△5.4%
下呂	14,292	5,029	13,375	4,867	△917	△162	△6.4%	△3.2%
金山	7,325	2,545	6,890	2,556	△435	11	△5.9%	0.4%
馬瀬	1,425	418	1,305	405	△120	△ 13	△8.4%	△3.1%

（下呂市の人口の変化 国勢調査結果確定値…2012年1月24日下呂市発表）

川市と長野県に接している。中央を飛騨川、西には馬瀬川が流れ、周囲には御嶽山を初め一千メートルを超える急峻な山々がそびえ、飛騨木曾川国定公園や県立自然公園なども位置する自然豊かな地域である。飛騨川に沿って国道41号、やJR高山本線が通り、横断する形で国道256号、257号が通じている。

かつては温泉地として栄えたが、近年は著しい人口減になり、それに伴って児童生徒数の減少が進んでいる。

当市は平成16年3月1日に旧益田郡の萩原町、小坂町、下呂町、金山町、馬瀬村の5町村が合併し、総面積851.06km²になったが、山林が全体の約9割を占め、河川に沿った平坦地とゆるやかな斜面を利用して、農業地、商業地、住宅地などが混在している。人口は、36,314人、世帯数12,496世帯で、平成17（2005）年の前回の国勢調査の38,494人、12,797世帯と比較しても人口で5.7%、世帯数で2.4%の減である。

(2) 下呂市の小学校の児童生徒数の推移と学校教育の課題

下呂市内小学校別児童数推移一覧 平成 21 年(2009)5 月 1 日調査下呂市教育委員会

下呂市教育委員会が調査した過去 10 年ごとの児童数の推移によると、小学校は昭和 34 年(1959)に、27 校、児童数が 8,000 名を超えていたが、その減少傾向は著しく、それと共に統廃合も進められ、平成 23 年(2011)には児童数が 1818 名で約 27%、学校数 14 校でピーク時のほぼ半数になっていることが分かる。(右表参照)

しかも、減少が著しいのは、山間の過疎地に集中していて、これまでに何度も統廃合が繰り返されてきているところである。地域住民にとっては、‘学校が消える’ことによって‘地域が消える’という物理的、心理的な負担が増し加わっていくということにも繋がる。

また、小規模校、とくに過小規模校(5 学級以下の学校)は、現在も 4 校になっており、その中で複式 5 学級、さらに平成 26 年(2014)度からは 5 校、複式 6 学級の見通しとなっている。この現状のまま学校教育を推進するとすれば、小規模校のもつ様々な問題が生じていくのも事実であり、地域住民も、教育委員会も何らかの手を打たねばならないところに立たせている。

ただ、今回の調査で、下呂市の小中学校を訪問して強く感じたのは、下呂市のどの学校も、規模の大小にかかわらず児童生徒は熱心で生き生きした学びをしていた。校長はじめ教職員の努力、地域との連携等により、優れた学校経営をしているために、地域も現状維持を願う傾向が多いことが明らかになった。

地区	小学校名	S24	S34	S44	S54	H1	H11	H21	H23
萩原	萩原小	1076	1116	703	793	584	532	517	463
	西上田小	(160)	(137)	—	—	—	—	—	—
	羽根小	(224)	(209)	—	—	—	—	—	—
宮田	宮田小	197	198	111	120	83	59	81	70
尾崎	尾崎小	383	441	286	216	159	157	126	107
	山之口小	(126)	(128)	(99)	(47)	—	—	—	—
小坂	小坂小	603	719	377	338	229	166	110	114
湯屋	湯屋小	325	327	178	130	83	52	45	38
下呂	下呂小	860	934	925	909	588	503	409	369
竹原	竹原小	703	818	404	331	366	245	231	207
	竹原東小	(257)	(281)	(199)	—	—	—	—	—
	竹原西小	(247)	(348)	(126)	—	—	—	—	—
	宮地小	(199)	(189)	(79)	—	—	—	—	—
上原	上原小	310	356	187	105	98	111	57	50
	門和佐小	(137)	(153)	—	—	—	—	—	—
	和川小	(173)	(203)	—	—	—	—	—	—
中原	中原小	373	405	165	129	83	84	48	48
	中山小	(84)	(126)	—	—	—	—	—	—
	和佐小	(289)	(279)	—	—	—	—	—	—
金山	金山小	593	609	323	270	235	183	99	103
下原	下原小	358	462	276	218	183	105	104	92
菅田	菅田小	381	422	221	145	108	68	40	36
東一	東第一小	529	642	312	167	122	83	70	59
	東第二小	—	(170)	(76)	—	—	—	—	—
馬瀬	馬瀬小	457	554	231	152	102	103	69	62
	総島小	(194)	(204)	(84)	(48)	(35)	(28)	—	—
	中切小	(263)	(350)	(147)	(104)	(67)	(75)	—	—
下呂市全体		7148	8005	4700	4023	3023	2451	2006	1818

3 下呂市教育委員会による学校規模適正化の取り組み

(1) 住民意思を尊重した学校統廃合の取り組み

下呂市教育委員会には、平成の大合併後6年を経て、下呂市第一次総合計画後期プランの作成が進められている中、平成22年1月7日付けで、戸谷壽之氏を委員長とする学校教育施設整備検討委員会の答申がなされ、それに基づいて下呂市教育委員会を中心に着手した。

学校の統合には、かなりの住民の合意が不可欠である。統合により、学校が消えることや、様々な問題に対する住民の不安や不満、不便をいかに払拭し、新たな教育への夢につながかが重要になる。

ともすると、地域住民と行政機関、地域住民相互、地域住民内部の対立抗争に発展しかねないことでもあり得る。そこまでは行かなくとも、統廃合の進め方次第では地域住民に何らかのしこりを残しかねない微妙な問題を含んでいる。

保護者アンケートの結果 (H23.4.13 下呂市教委発表から作成)

校区名		賛成意思			反対意思		
		賛成	どちらかという賛成	%	どちらかという反対	反対	%
金山小学校区	小学校	56	44	83%	12	8	17%
	保育園	16	8	100%	0	0	0%
	未就園	16	14	91%	2	1	9%
	合計	153		87%	23		13%
下原小学校区	小学校	24	31	47%	31	31	53%
	保育園	14	11	81%	3	3	19%
	未就園	16	7	100%	0	0	0%
	合計	103		60%	68		40%
菅田小学校区	小学校	15	8	38%	18	20	62%
	保育園	7	8	60%	7	3	40%
	未就園	5	3	67%	4	0	33%
	合計	153		47%	52		53%
東一小校区	小学校	15	21	51%	12	22	49%
	保育園	12	3	75%	4	1	25%
	未就園	8	3	73%	3	1	27%
	合計	62		59%	43		41%
金山全地域	小学校	109(30%)	104(28%)	58%	73(20%)	81(22%)	58%
	保育園	49(49%)	30(30%)	79%	14(14%)	7(7%)	21%
	未就園	45(54%)	27(33%)	87%	9(11%)	2(2%)	13%
	総計	364		66%	186		51.1%

とくに、互いに生活をよく知り合い、支え合って生きる必要のある山間地においては、しこりを残すことがコミュニティーの崩壊に繋がりがねない。そんな中ではなかなか自分の意見を主張しにくいところもあり、慎重な対応が求められる。

その点を踏まえて、下呂市教育委員会は統合する案を示した。

① 湯屋地区の湯屋小学校は、児童数38名で2つの複式学級をもっていた現状などから、地域住民、PTAとも、小坂小学校への統合の要望が強く、平成24年度よりの統合が決定した。過小規模校であることへの不安や不便を住民が相当な期間感じてきていたことが推測されるし、下呂市教育長も、平成23年12月23日に開催された第一回の検討委員会においてその旨を述べている。

② 金山地区については統廃合の理解が得にくく、教育委員会による説明会は、PTA、地区懇談会等、述べ40数回に亘った。ほとんど夕刻から夜に行われた。

③ 提出資料は、過小規模校によるメリットやデメリット、小学校児童生徒数の推移、平成29年度までの各小学校ごとの児童数の見込み、岐阜県各郡市の児童生徒数のこれまでの推移と今後の見込み、下呂市の小規模校（とくに金山地区に多い）の各小学校ごとの複式学級設置の見通しなどである。アンケートの対象は、小学校児童、保育園児、

未就園児の保護者である。配布は689名、同年3月25日回収が558名である。

- ④ 平成 23 年（2011）4 月 13 日、アンケートの結果、住民の意思を尊重して金山地区の統合を見送ることになったことを発表。朝日、中日などの新聞でも報道。
- ⑤ しかし小規模校のままで今後も継続することには様々な課題も残すことから、平成 23 年（2012）12 月 23 日、下呂市小中学校適正規模検討委員会（以下、委員会とする）を立ち上げた。委員として、学識経験者（大学人のほか、元飛騨教育事務所長など）、小中学校校長関係、PTA 関係、民生児童委員兼青少年育成委員など 10 名で構成される。）

(2) 金山地区統合の見送りとその要因

金山地区の統合には、上記のように、教育委員会が 40 回以上の説明会を催したにもかかわらず統合できなかったのはなぜであろうか。私には次のようなことが考えられる。

- ① 学校教育施設整備検討委員会の答申が次のように、耐震化工事との抱き合わせであったこと。折しも、3 月 11 日の東日本大震災の後であり、住民の意識が児童の安全や避難所の必要性に非常に高く向いていたこと。これについては後日教育長も述べている。

未来の国や市、社会を背負う子どもたちを育てる教育は、市政として最も力を入れなければならない分野である。中でも学校教育施設を整備し、子どもたちの生命・身体の安全確保を図ることは、市政全体が総力を挙げて取り組まなければならない最優先事項であると考えます。

1. 阿寺断層帯北部は全国で最も危険度の高い活断層のひとつである。また、子どもたちの安全確保は、何よりも最優先しなければならない重要課題である。従って、耐震性が基準に達していない学校教育施設については、可及的速やかに何らかの対策を講じるべきである。

2. 学校によっては、児童数の減少や地理的状況等から学校統合という選択肢も考えられるが、学校統合は何よりもまず教育上の観点から検討すべきものである。従って、学校の設置者である下呂市及び学校教育を担当する下呂市教育委員会は、教育上の観点から学校統合について十分な検討を行った上で、学校施設の整備案を早急に示すべきと考えます。その整備案をもとに、地域住民等による十分な論議を経て、将来を見据えた最善の施策を決定すべきである。

- ② 住民の生活が地域に密着していることで、意見が言いにくいこと。これについては、学校の統廃合を教育委員会のイニシアチブで進めなければならない一面があることを物語っている。ただ、それが必ずしも望ましいとは言い切れない一面もある。今は学校のオーナーである納税者（住民）が自分や将来の子どもの教育にもっと責任を持たねばならないのである。
- ③ 学校の統合を待ちきれない住民があること。下呂市の中でも、住民票を移動させてでも我が子を大きな学校へ転出したいという思いをもっている保護者もいる。
- なお、この統合に関わる住民の意見については下呂市教育委員会において今後の施策のため、大切にとりまとめられている。

4 下呂市小中学校適正規模検討委員会の設置と活動経過、そして提言

- ① 下呂市小中学校適正規模検討委員会（以下「委員会」とする）は、「望ましい学校環境の創出を目的とし、市立小学校及び中学校の学校規模の適正化に関する事項を調査検討するため」とある。（委員会設置要項第 1 条）
- ② 委員会は平成 23 年（2011）12 月に始まり、4 回にわたって下呂市内の主な学校の参観と校長等の意見聴取、児童生徒の活動、授業の参観、学校の立地の様子等々を調査し、平成 24 年（2012）9 月 27 日に現地調査を終えた。
- ③ 以後、委員会は、平成 24 年（2012）12 月に中間報告、平成 25 年（2013）5 月に教育委員会の意見聴取、平成 26 年（2014）11 月頃を目途に最終報告を提出する予定である。

長期間をかけるのは、学校統合の重要性と、住民感情などを考慮したものであると思われ、それは妥当な措置であると考えられる。ただし、子どもは小規模校で学び続けているのであまり悠長なことはできないのも事実であり、教育委員会が統合の気運を盛り上げる働きもしなければならない。

5 学校統廃合に向けての教育委員会の基本的な構え

では、下呂市は今後どのような方向で学校統廃合に向かうことが望ましいのであろうか。私はその内容について、委員会の一員として次のような方向を提言することにした。

(1) 学校統廃合に向けての教育委員会の構えを示す

学校の統廃合には、過小規模校等に対するメリットとデメリットについての様々な考え方、児童生徒の置かれている現実の直視と理解、地域のコミュニティーや住民感情等々、多様且つ複雑な要素が絡んでいる。下呂市は、これまで学校統廃合については、児童生徒の教育の効果、地域住民の声、専門家による意見等を重視して、多くの時間と労力を費やし、誠意を持って学校の再編に努めてきた。このような、住民の意識を受け止め、大切にし、住民や子どもの側に立ってなされなければならないという考えにたった下呂市教育委員会の姿勢は高く評価される。

そこで、まず現在の小規模校のメリットも十分に考慮した上で、問題点を明確にし、統合によってどうなるかということを明確に示す必要がある。それを一覧形式で表したのが後掲の資料「統合によって生じるメリットと課題と解決への方向」である。

さらに教育委員会として次のような姿勢で学校統廃合の推進に当たることを確認する必要がある。

- 適正配置を考えるのは、次世代を担う子どもたちを、どのように育てていくかという観点で考え、子どもの学習の場としての機能を高めていくという教育論を第一に考えていかねばならないこと。
- そのために保護者や地域の人々の意見を尊重して決定すること。
- これまでの小規模校のメリットを十分に考え、その面を生かしつつ問題点を克服するという視点を重視して検討してきたこと。
- 今後、少子化がさらに進むことが予想される中、子どもが「生きる力」を培うことができる学校教育を将来にわたり保障する観点から、学校の適正配置について検討してきたこと。
- 学校の統合によって連携方の小中一貫教育の推進やコミュニティー・スクールという視点も取り入れながら、学校の在り方というものを検討していくようにしたいこと。
- 小・中学校は、地域の精神的支柱とも言うべき側面も持つことはきわめて重要であること。したがって統合後も、児童生徒を初め地域のコミュニティーの場、スポーツや文化、様々な活動の場、緊急時の避難所、その他の機能を充実させて存続するようにする。下呂市として耐震化工事を進めてきたのもそのためであること。
- 跡地の施設等の活用については、地域住民が主体となって進めている例も少なくない。
- 標準規模に達しないものの統合ができない学校の、それぞれの教育条件について、どのように支援し、改善していくかが重要であること。
- これまで下呂市の小規模の学校では、小規模校で機会が不足しがちな、社会性の涵養や、様々な体験を積ませるといった観点から、学校間相互の交流活動を積極的に行うことにより、教育活動の充実を図っていること。それらは今後も続けられるであろう。

(2) 統合に向けての具体的な方向を示す

① 学校統廃合に関わるメリットとデメリットの再確認をする

下呂市小中学校適正規模検討委員会の検討を中心に、学識経験者や専門家の意見を取り入れて、過小規模校のメリット、デメリットについて再度確認し、更に深く理解を深めるようにする（後掲資料「統合することによって生じるメリットと課題と解決への方向」本稿 P9～P10参照）下呂市の場合は、学校の先生の限界を超えるほどの努力とアイデア（例えば『菅田小の学び』のポイント）の5項目）によって支えられていることが非常に多い。これは児童生徒の実態や変化によって対応が異なっていく。

- ② 地域住民の不満や不安を十分理解し、地域住民の側に立ってその疑問に対する納得のいく答えを明示するようにする。（以下は実際のアンケートの中の反対意見の実際の事例であるが、私としての解答の主なものを示してみた。）。中には感情論もあるが、その他にも多くのQ&Aを想定して作成する必要があるが、ここでは事業が現在進行中であるため一部のみを掲載する。

- 子どもが今の少人数の生活が楽しいし、統合は嫌だと言っている。子どもの意見も尊重すべき。
→子どもの願いは大切です。また、子どもの教育に責任を負う大人が子どもの将来を見据えてより良い教育を保障することも大切です。
- 子どもは少人数でのびのびと学校生活を送っています。統合して大人数になったらいじめも増えると思います。また学校や保護者もそれを見つけることが難しくなると思うと心配です。
→ご心配は尤もです。いずれ社会に羽ばたいていく子どもたちには、大人数の中に入れても様々なトラブルを乗り越えてのびのびと生きていくよう育てたいものです。
- この小学校の子どもが中学校へ行っても積極的に学び、学力も高いことを知っても、統合をする必要があるのでしょうか。少人数であってもよい教育ができていますので、他の小規模校にも生かすことができます。本校の子はよい教育が行き届いており、かわいそうではありません。
→確かによい教育が行き届いていることは理解しています。岐阜県内でも高く評価されています。岐阜県優秀校に選ばれたこともそれを物語っています。教職員の努力や地域の協力体制もよくできています。ただ、別紙のようなメリットやデメリットがあることも事実です。
- 現在の教育がとてもよいので、反対意見を無視して統合を急ぐことは辞めていただきたい。
→下呂市の教育は、小規模校も大きな学校も共に検討委員会の委員の方々にも高く評価をさせていただいており、その上でなお統合の必要を考えるものです。
これはあくまでも一例であり、もっと多くの Q&A を予測して作成しておく必要がある。
- ③ 地域住民を主体としての新たな学校の在り方について、論拠と共に次の様な夢のある提言をする。
 - ア 小中一貫教育等新たな学校教育を進める。さしあたり小中一体型はできないので連携型を進める。
 - イ 下呂市の学校の全てを地域運営学校にし、地域住民の声によって適正化（統廃合）を進める。
(進まないところは学校評議員制度の強化などから手がけ、時間をかけて遂行する)。
以下は下呂市に提供した地域運営学校にしていく論拠とその考え方の一部である。
 - これまで学校は地域のものでありながら、あまりにも多くを負わされすぎてきた為に、正常な機能を果たせなくなっている嫌いがある。例えば、いじめの事件に対する学校批判、慢性的な教職員の多忙感、家庭の教育力の低下など、社会はもっと学校の現実を理解しなければならない。
 - 学校は基本的には学校のオーナー（納税者）のものである。オーナーは責任をもって学校を運営し、地域の学校教育を守ると共に地域の学校をより質の高いものにする責務を負い、地域その福利を享受するものである。学校の統廃合にも責任が持てるよう、地域にも成長してもらおうのである。
 - そのためには、地域は学校の実情を把握しなければならない。学校はどんな教育をしているか、何を目指し、そのためにどのような教育をしているか、そのことが地域のニーズに込んでいるのか、応える方向に向かっているのか（地域のニーズと言われることがはたしてそれでよいのかも含めて）、学校において教職員はどのような勤務をしているか、学校は、どんなときに何に力を注ぎ、何に苦慮しているか、等々を地域住民ができる限り理解をしていなければならない。
 - 教育の専門的なことについては、学校がその責任を果たすこと。地域はそれをチェックする必要があるのも事実であろう。
- ウ 統合後の新しい学校のビジョンを明確に示して積極的な夢を持っていただくようにする。
とくに、統合の中心になり、廃校の対象にならない下呂小学校、小坂小学校、萩原小学校等々。
統合後は、規模の大きな学校に小さな学校が吸収されるというよりも、全く新たな学校としての歩みを進める必要がある。小中一貫教育、地域運営学校、新しい学校組織など夢が持てるようなものをきちんと打ち出す。

6 まとめ…学校規模適正化の取り組みが住民の成長につながる方向で統合をする

(1) 下呂市小中学校適正規模検討委員会の方向は、全会一致で「統合の推進」である。

下呂市の全小中学校の調査を終えた委員会は、11月7日に調査結果を受けたまとめの会を開き、全会一致で出した結論は、やはり過小規模校（小学校5学級以下、中学校2学級以下、それぞれ複式学級を含む）の統合、とくに複式学級の解消への強い要望は全員の意見となった。その時の内容は、これまで述べてきた小規模校、少人数であることのデメリットとして取り上げられていることばかりで

あったが、これまでの各学校を回り、調査した上での実感を伴ったものであった。各学校が、それなりの特徴を生かして頑張っていることを認めつつも、委員は皆、以前統合に反対していた委員も含めて、異口同音に「何とかして統合しなければならない。」という意見を、1時間以上にわたって熱意を込めて語っていたのが印象に残った。その中には、合併前の町村を越えてでも統合が必要な場合は実施していくという意見もあった。しかも、現に学んでいる子どもたちのことや、近い将来の入学生の推移を考えると、統合の機運をもり立てていく必要があることも付加された。この際、岐阜県恵那市（2009年）と山県市（2007年）適正規模推進のための検討委員会の決定事項も参考にされた。ここでは詳細を割愛するが、いずれも過小規模校の解消については共通しているものである。座長である私の意見も充分受け止めていただくことができたという思いである。

(2) 学校規模適正化の動きを地域の住民意識の成長につなぐ。

問題は、この統合をどのようにして進めるかである。山間地域における学校の統廃合は、まず子どもたちに最善の教育を提供するという純粋な動機で行われなければならない。しかし、地域から学校が消えることへの思いをはじめ一筋縄ではいかない多くの問題を含んでいる。該当する児童生徒の保護者であっても地域で共に暮らしていく仲間としてなかなか自分の意見を主張しにくい一面も理解した上で進めなければならない。そういう意味で、日本教育経営学会の発表（2012 天笠以下8名）等にもあるように、行政側がある程度のリーダーシップをもって推し進めることも一つの選択肢であろう。下呂市の検討委員会でもそのような意見が出されたし、それは教育委員会の役割でもある。しかし下呂市ではその道を選択しなかった。何よりも該当する地域住民、保護者、そして市民の意思を尊重する方を選んだのである。そのために、説明には多くの時間と労力を費やし、感情論に対しても誠意を持って傾聴してきた。私はこれが大切な選択肢の一つであると思っている。今後も含めて時間はかかるが、それは住民の成長を促すことに繋がるからである。これは今後の我が国の教育にとっても大切なことである。なぜなら、これからの学校教育は、学校任せ、教育委員会任せの在り方を脱皮し、学校のオーナーである納税者、則ち住民自らが、学校に対してもっと責任を持たねばならないからである。今後も住民の意思を重視して機熟するのを待つであろうが、教育委員会として、統合の機運を創り出す仕事も極めて大切であることも考えなければならない。

教育改革国民会議の提案を受けて全国7地区9校で2002年度から「新しいタイプの学校運営の在り方」に関する研究指定校が発足して10年になる現在、地域運営学校（コミュニティースクール）はなかなか進んでいないところもある。これは、日本教育経営学会第52回香川大会（2012.6.8～9）でも話題とされるところとなっている。しかし私は、住民の学校教育に対する意識が育ち（併せて「育て」）、学校教育に対する住民の要望と責任をもっと高める必要があると考える。学校の統廃合は、住民にとってその最も適切な学習の場になるのではないだろうか。その意味で、下呂市教育委員会の措置が有意義であると考えているのである。

今後、学校名を打ち出して統廃合を推し進めるまでには、まだまだ時間と労力を要するのは必定である。まずは下呂市としての適正規模を打ち出し、それをどう具体化するかの検討に入らなければならない。今のところ、少なくとも過小規模校の解消だけは進みそうである。

私のようなものを指名して委員会の代表を務めさせて下さった下呂市教育委員会の長谷川藤三教育長はじめ、共に委員を務め、貴重な意見をしてくださった皆様、教育委員会の皆様、そして下呂市当局に心から感謝申し上げたい。さらに下呂市民の教育に対する知見が高まり、それが下呂市の教育を大きく発展させる力となることを心より期待するものである。

参考文献

- 1) 学校教育法施行規則第41条、義務教育諸学校の施設費の国庫負担に関する法律施行令。
- 2) 昭和31年文部省通達
- 3) 天笠茂ほか7名：「学校適正規模と適正配置に関する教育政治経済学的研究 ― 第一次事例調査報告を中心に ―」, 日本教育経営学会第52回大会 2012年6月9日発表
- 4) 別添資料「統合することによって生じるメリットと課題と解決の方向」縮小版（以下2ページ）

〈資料〉 統合することによって生じるメリットと課題と解決への方向

主な課題	下呂市の学校統合によるメリット	下呂市の学校統合によるデメリットと解決への方向、可能性
<p>児童生徒への教育効果、学習環境など</p>	<p>○小規模校の様々な学習課題の解消がなされる。 ○複式学級の解消（上原小、中原小、菅田小、馬瀬小）ができる。 （1年生は複式学級にしない） 平成25年度4校5学級、平成26年度～28年度5校6学級、平成29年度5校7学級の予測。 （平成23年12月1日現在下呂市教育委員会調べ） ○児童生徒が多様な考え方に触れる機会が多くなり、学習課題を解決するための様々な思考が広がり、授業も深まる。 ○集団学習や集団での行事を適切に進めることができるようになる（特に体育、音楽、様々な集団的な行事など） ○児童生徒の主体性についてはどの学校も教育目標に掲げて、その具現に向けて非常に熱心に指導され、成果が上がっている。 （学校の現状を充分に参観されたい。）</p>	<p>●個に合わせた細かい細かな指導の場面が少なくなるのではないかと。 →少人数指導、ティームテイムコーチング等により解決できる。 ●学級の人数が増えるので児童生徒が主体的になって学習する姿勢や参加意識が薄れてくるのではないかと。 →学校の指導次第で、一人一人に役割と責任を持たせて指導することによって解決できる。各学校ともその点は熱心に指導されている。 ●基本的な生活習慣が学校で十分指導できなくなるのではないかと。 →基本的な生活習慣は学校の組織を使って指導できる。また、下呂市の各学校の現状から見ると、保護者が家庭で指導しているところが多く、連携して指導するようにすれば心配は少ない。 ●施設・設備の面で不足することは少ないかと。 →下呂市の場合ほとんどの学校が整っているが、不足するところは市で責任をもって充足させることができる。</p>
<p>児童生徒間の関係、生活環境など</p>	<p>○人数が増えることにより、様々な場面で切磋琢磨したり、励まし合ったりして学びあう環境が整う。 ○様々な児童生徒と出会い、人間関係が広がり深まり、対処する力やコミュニケーション能力が育つ。 ○係活動に多少の適度抵抗が起き、リーダー性や責任感が育つ。 ○学校によってはクラス替えができるようになり、人間関係の固定化が解消され、様々な学習環境や生活環境、人間関係に対処する力が身に付く。 ○多人数の中でリーダーが育つようになり、リーダーが固定化される傾向がなくなる。 ○教師の指導が細か過ぎることなく、子どもの主体性にゆだねられることが多くなり主体性が育つ。 ○少しではあるが児童生徒数の男女比が均等化の傾向に進む可能性がある。</p>	<p>●多くの子どもたちとの間ではじめなめなどが起こりやすく、起こってもなかなか発見されにくい。特に上級生になるほど心配である。 →はじめはどんな学校でもあり得る。しかしこれについては保護者という社会の仲でいじめに対処する抵抗力や正義感を培うことも大切である。 ●教職員と児童生徒との人間的なふれあいが少なくなり、互いに親密でなくなり、よく理解し合えなくなるのではないかと。 →確かにそういう一面はあるが下呂市の場合、どの学校も教職員は子供とのふれあいをとても大切にしている、子どもをよく理解している。また、学校行事や日々の学習にも相互に高めあうような目標を必ず立てている。 ●上級生と下級生など縦割りの関係が薄くなるのではないかと。 →下呂市はどの小学校も行事だけでなく日常の教育活動で縦割り活動が活発である。</p>
<p>学校経営、学校環境、地域連携、通学など</p>	<p>○教職員一人あたりの校務分掌が軽くなり、市の教科や各種の実務的な委員会、研究会等には、必要な分掌事務を受けられるようになる。 ○教職員の人数が多くなり、効果的、弾力的な学校経営が可能となる。また、様々な教職員の考えを取り入れて学校運営に進展に資することができる。</p>	<p>●全校の教職員が一人一人の子どもの子どものもつ課題、個性等について共通理解を図るなど、全学校体制で子どもへのきめ細かな指導がなされるようになるのではないかと。 →統合しても学校は適正規模であり、大規模校にはならない。それに合った教職員の配置がなされるので大きな心配は少ない。また、下呂市の教職員の児童生徒への熱意は、どの学校でも素晴らしいものがあった。</p>

<p>学校経営、 学校環境、 地域連携、 通学など</p>	<p>○校外学習の引率指導や危機管理がより手厚くできるようになる。 ○交通費等の運営費、人件費などの経費の効率が上がる。 ○複式学級が解消される分、様々なメリットが生ずる。 ・ 専門的な教材準備ができるようになる。 ・ 一人一人の児童生徒の思考過程を把握することができるので授業が充実する。 ・ 児童生徒が集中して学ぶことができるようになる。 ○教職員の人数が増えるので、教科等の専門的な教職員がいて、教職員相互の学び合いや切磋琢磨ができるようになり、指導が質的に向上する。必要な校外研修にも参加できるようになる。 ○教職員が互いに学び合い、切磋琢磨して伸びることが可能になる。これは教職員の研修にとって極めて重要である。 ○保護者の数が増えるため、PTAを活性化させることができる。</p>	<p>●学校と地域との強い結びつき、連携した活動が行いにくくなり、地域との深い関わりの中での教育がなされなくなったり地域の協力が少なくなったりしないか。 →下呂市の場合、どの学校も地域との協力関係がとて深い。統廃合によって薄くなることは考えられないほどよい関係にある。 ●学校が地域を中心的な施設であり、地域にとって精神的な支えが消滅することは地域の消滅にも繋がりがかねない。また、避難施設、コミュニティの場として有効に活用されなくなるのではないか。 →学校施設は引き続きいて地域のコミュニティの場として活用する方針である。児童のいない中で、活用の時間的な制約がさらに少なくなる。 ●校区が広がり通学時間、距離とも長くなり、低学年児童の負担や安全性の問題が生じるのではないか。 →全く解決するとは言えないかもしれないがスクールバスなどを必要に応じて配置する。そのための国等の補助制度も活用できる。</p>
<p>財政、施設 設備その他</p>	<p>○管理運営費、維持補修費が節減できる。 ○施設の改修工事などを統合校に集約して実施でき、コスト削減につながり、より充実した施設設備にすることが可能になる。</p>	<p>●統合により廃校となった学校をどう生かすかが不明確であるし利用計画の策定が必要である。学校を解体することになれば多額の費用がかかるのではないか。 →下呂市は耐震工事が進んでいる。(尾崎小体育館、東第一小校舎が検討課題。計画は市から提案が為される。) 基本的には校舎等は地域のコミュニティの重要な拠点となる。 ●交付税措置が「学級数」「学校数」を単位としてなされるので、実質減額となるのではないか。 →市としては純粹に教育的観点に立って検討することができる。</p>
<p>なお残る 統合への 払拭しい課 れない課 題</p>	<p>○学校教育はあくまでもそれぞれの学校の校長をはじめ、教職員の力量にかかっているとされている。統合すればよい学校ができるとは限らないことを、地域も、学校も、児童生徒も一体となって心に決めてよりよい教育に邁進することが大切である。 →下呂市の場合、どの学校も教育委員会を中心に各学校の校長を初めとして連携がよくとれ、学校の実態にあった教育が熱心に行われ、どの学校でも児童生徒が生き生きと学んでいることを見ることができた。この体制は続くと考えられる。 ○統合をきっかけに、徐々にではあるが、学校運営を住民の理解や意見が積極的に取り入れられる体制をさらに強化していく必要がある。 ○統合への賛否のいずれにも、熱心に考えるほど、その後に住み感情にしこりが残らないよう、実施の過程にはくれぐれも慎重に進めなければならぬ。最も大切なのは、現在そして将来の子どもにいかによりよい教育を提供できるかということである。</p>	<p>●学校と地域との強い結びつき、連携した活動が行いにくくなり、地域との深い関わりの中での教育がなされなくなったり地域の協力が少なくなったりしないか。 →下呂市の場合、どの学校も地域との協力関係がとて深い。統廃合によって薄くなることは考えられないほどよい関係にある。 ●学校が地域を中心的な施設であり、地域にとって精神的な支えが消滅することは地域の消滅にも繋がりがかねない。また、避難施設、コミュニティの場として有効に活用されなくなるのではないか。 →学校施設は引き続きいて地域のコミュニティの場として活用する方針である。児童のいない中で、活用の時間的な制約がさらに少なくなる。 ●校区が広がり通学時間、距離とも長くなり、低学年児童の負担や安全性の問題が生じるのではないか。 →全く解決するとは言えないかもしれないがスクールバスなどを必要に応じて配置する。そのための国等の補助制度も活用できる。</p>

統合ありきで考えないで、統合を心配、懸念、批判する立場に立って客観的に考えることや提示するタイミングなどが重要である。