

都市部における学校統廃合が地域に及ぼす影響に関する研究

A STUDY ON THE INFLUENCE OF THE REORGANIZATION OF SCHOOLS FOR COMMUNITY IN URBAN AREAS

建築計画分野 入江綾

Architectural planning Aya IRIE

近年、公立小学校の統廃合に対し、教育環境の改善とともに地域の核としての学校への配慮が必要とされ、統廃合計画に慎重な意見も出始めた。しかし、都市部小学校においては地域の反対の声も弱く、看過されている現状があり、統廃合による地域コミュニティの更なる縮減が懸念される。本研究ではヒアリング調査を基に、都市部での統廃合プロセス、統廃合後のコミュニティ変化の実態を把握し、それらの関係性から都市部地域に対する学校統廃合の影響について明らかにした。Recently there are some critics regarding reorganization of public elementary schools that says, in addition to educational environment improvement, the role of school as the center of the community should be considered more carefully. However, in urban areas, further reduce of local communities caused by reorganization of schools is a concern since there is not enough local opposition and, in actual situation, the opposition is passed undetected. This research brings out the effect of reorganization of schools over urban areas by understanding the process of reorganization of schools and the changes in community after reorganization of schools from the hearing research.

1. はじめに

1-1. 背景と目的

2002年から2014年の12年間で廃校になった公立小学校数は3788校に達する。これらは少子高齢化に伴い、文部科学省の定めるところの標準にならった学校規模の適正化や学校適正配置が推進された結果であり、児童数の減少による学校統廃合は全国的に進行し、近年では山間部など地方だけでなく、都市部にも広がり学校を失う地域が増加し続けている。

学校規模の適正化を図る中、平成27年に策定された「公立小中学校の適正規模・適正配置等に関する手引」では、教育的観点が必要とされる一方で地域コミュニティの核としての性格への配慮について言及されている。これは地域に点在する公立小学校は児童の学習の場であるだけでなく、地域の活動の場となるなど地域コミュニティの中心的場であることを考慮したものである。これに加え、学校は地域のコミュニティの原単位であり、幼少期を過ごした小学校は公共施設でありながら、他の施設以上に地域住民にとって身近で「地域」という単位のシンボリック意味を持つと考える。その消失は地域に大きな影響を与えるものであり、地域コミュニティの持続が問われる中で学校統廃合は地域にとって大きな転機となると考えられる。このことから、近年学校統廃合を疑問視する声が上がると、コミュ

ニティが希薄とされる都市部では山間部など地方に比べ学校統廃合が軽視されている現状がある。しかし、都市部においても、地域コミュニティは存在し地域を束ねる原動力になっており、学校の消失はこのような地域コミュニティを動かす住民同士の関係・活動・意識に大きな変化を与え、地域に影響を及ぼすと考える。

本研究では、都市部地域において公立小学校の学校統廃合が行われた校区を対象とし、その統廃合のプロセス、その結果地域に現れた変化の実態から、都市部での学校統廃合の特性と課題を明らかにすることを目的とする。

1-2. 調査概要

本研究では「都市部」について政令指定都市に位置し、交通の便が良く、小学校が駅から15分以内にある校区とし、小学校選択制が施行されていない地域の閉校後の経年数が6年以下である学区を対象に、ヒアリング調査を行った(表1)。ヒアリング内容は①学校統廃合の決定から統廃合新校開校までのプロセス②統廃合前後の地域活動、活動団体、学校との連携及び日常変化についてである。

表1: 調査概要

学区	調査対象者	学区	調査対象者
Ky市	市教育委員会	Ky市	市教育委員会
	To学区 新校長、統廃合委員会委員(元PTA)、自		K学区 元新校長、地域団体長
	S学区 新校長、統廃合委員会委員(元PTA)、自		H学区 元新校長、地域団体長
	I学区 新校長、自治会長、PTA役員		A学区 現・旧PTA会長、地域団体
S市	市教育委員会	M学区	地域団体
	Ta学区 新校教頭、自治会長		
	Tn学区 新校教頭(旧校教頭)、自治会長		

2. 学校統廃合のプロセスの実態

統廃合の発意から統合新校開校までのプロセスは①行政主導で統廃合が行われた学区②PTA 主導で統廃合が行われた学区③域主導で統廃合が行われた学区の3種類に分かた。本稿では特徴的な①A学区、②S学区、③I学区の3事例について述べる(表2, 4)(図1)。

(1). A学区について：A学区の統廃合は、A学区を含む周囲8小学校の多くで、普通級数が11を下回る現状があることから、市教育委員会がこの一帯の統廃合計画の作成を始めたことに起因する。政策においては行政部署内での情報交換のみが行われ、該当地域との相談はないまま4校ずつの統廃合が計画された。その後市教育委員会からPTA幹部、続いて保護者全体、地域代表に対して事前事業説明が行われた。この際、市教育委員会は教育環境の向上としての統廃合に対する理解を求め、統廃合に伴う地域問題は切り離し統廃合後に対応するとした。その後も保護者全体説明会・保護者個別相談会が開催され、広く保護者に対して説明が行われた。しかし、地域住民に対する説明会はなく、また全て学校ごと地域ごとに説明が行われ、複数の主体が協議する機会は設けられなかった。地域の総意としての決議はないまま、個々の主体からおおむね同意を得たとして、統廃合事業は具体の検討に進められた。

具体内容の検討の際には、検討組織が各校PTA代表、各校管理職、教育委員会で組織され、対象校全てのPTA代表・学校が集まる機会となった。一方で教育を主とした統合のため、地域代表は傍聴者として出席した。検討会の運営は市教育委員会が担い、市教育委員会の草案に対し各主体が意見する形が取られた。しかし、実際に意見が反映されることはほとんどない[1]。また住民周知は地域センターでの広報誌の設置とPTA配布のみであり、身内に児童がいない地域住民にとっては自身で能動的に統廃合に興味を持たない限り、統廃合が自身の問題という意識は形成されづらい。

(2). S学区について：S学区ではこの2学区ではPTAのみ複数の学区をまたいで検討が行われた。特に小規

模化が進んでいた2校で小規模の現状について各校学校長からの依頼があり、PTA運営委員会にて会議がはじまった[2]。1年後には、同じ中学校区にあるもう1校と中学校を含めた4校のPTAで、各校での会議と並行して情報交換会が始まった。PTAの合意は、各校のPTA総会にて決議が取られた。地域団体への統合の打診は、PTAでの小規模校問題会議が始まった当初から、学校長やPTA会長、教育委員会を通じて地域代表や地域団体役員には伝えられ、質疑・検討も行われており、最終は個々での各地域代表からの同意で統廃合が決定した。そのため地域全体で決議を取る機会は設けられなかった[3]。

具体の検討組織は、各校PTA代表、各校管理職、各学区地域代表、教育委員会の約25人で構成され、基本的に統廃合の検討に参加した主体で組織された。運営はPTAが行い、各検討項目ごとに小委員会を設け、そこで作成された草案を組織本体で協議する形が取られた。教育に関する項目に対しPTAが草案をつくっているため、地域団体からの意見は消極的であった[4]。

(3). I学区について：I学区では統廃合に対し、地域全体で検討が行われた。統合校の内、2校は10年以上ほぼ6学級の状態が続く小規模であり、この2校のPTAに対し学校長から相談があったことをきっかけに小規模の現状について会議が始まり、2校に触発された他校にも広まった。同年末には各校での協議内容を持ち寄る3小学校PTA連絡会が始まった。これらは広報誌を使って保護者全体、地域代表に周知された。約1年にわたり連絡会により、3校での本格的な対策が必要であるとし、組織は3小学校PTA小規模校問題検討会に改められ、各小学校で会議とともに全保護者を対象とする勉強会が開かれた。3校からの要望を受けた中学校も含めPTAの合意は、各校のPTA総会にて決議された。その後正式に地域団体に対し統合の打診があり、これを受けて3地域代表は各地域団体で話し合うとともに地域へ周知し、統廃合協議会を発足した。ここでは統合推進派・慎重派それぞれで意見が出た。これと並行して各地域各団体での話し合いや住民説明会が行われ、最終決定は住民参加の検討会により各校統廃合が決議され、日常的に学校と繋りのない住民も統廃合検討段階で意思を示す機会を得た。また地域が検討段階で協議に入ったため、住民に対する周知が徹底されていた。

決議後は、地域代表によってつくられた組織を母体

表2：対象校区概要

	S学区	I学区	A学区
学校について			
開校年-閉校年	77年	145年	105年
閉校一現在	4年	2年	1年
敷地面積	7,742㎡	12,344㎡	7,000㎡
閉校時児童数	105人	149人	136人
学区内について			
学区内地域施設	○(自治会館)	×	×
学区内人口(閉校時)	13,346人	5,081人	15,258人
高齢化率(閉校時)	27.20%	33.40%	34.70%
統合パターン ●: 統合新校 ○: 従前校 数字: 生徒数			

表3：ヒアリング(2.統廃合プロセスの実態)

- 先に教育委員会が作ってきてよろしいですか。決まってることにもう最後うんって言われて僕らの名前で地域に広報誌が出るって感じで・・・
- 余りにも少ないと先生が働いてるうちに感じはって、校長先生からPTAの会長さんに「一度PTAの中で話し合ってみませんか」投げかけはって。
- 最終は連合会の役員で話し合っ、PTAが言ってるしなっ。
- 子どもの話やし、お母さんたちがそういってはおとこ、私が割って入ることはね
- 検討の時に作ってくれはった組織とほぼ一緒。そこで話してた人がほとんど来て自治連の会長さんたちが仕切ってくれはって。

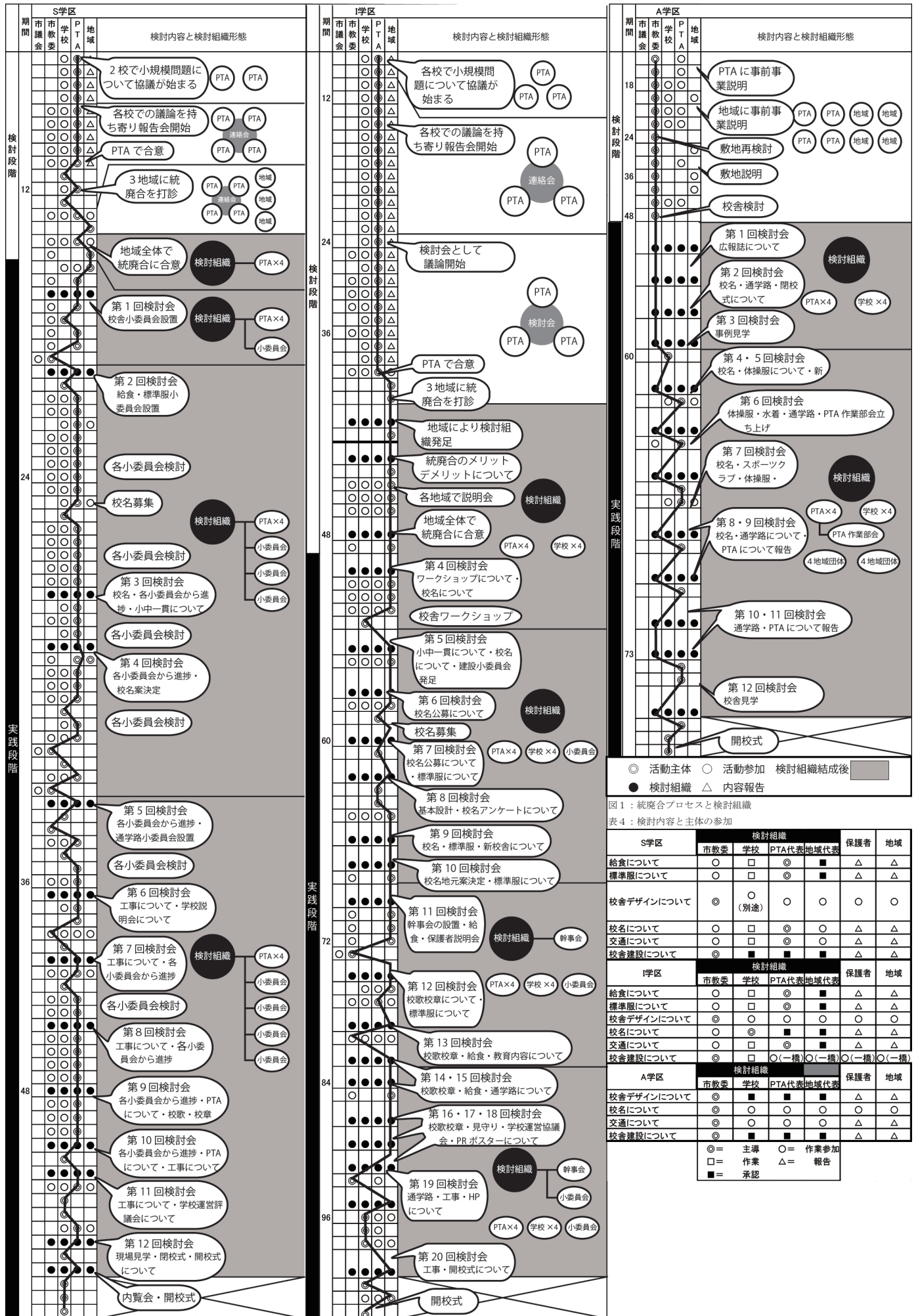


図1：統廃合プロセスと検討組織

表4：検討内容と主体の参加

検討内容	検討組織				保護者	地域
	市教委	学校	PTA代表	地域代表		
S学区						
給食について	○	□	◎	■	△	△
標準服について	○	□	◎	■	△	△
校舎デザインについて	◎	○(別途)	○	○	○	○
校名について	○	□	◎	○	△	△
交通について	○	□	◎	○	△	△
校舎建設について	◎	□	◎	■	△	△
I学区						
給食について	○	□	◎	■	△	△
標準服について	○	□	◎	■	△	△
校舎デザインについて	◎	○	○	○	○	○
校名について	○	◎	■	■	△	△
交通について	○	□	◎	○	△	△
校舎建設について	◎	□	◎(一橋)	○(一橋)	○(一橋)	○(一橋)
A学区						
校舎デザインについて	◎	■	■	■	△	△
校名について	◎	○	○	○	○	○
交通について	◎	○	○	○	△	△
校舎建設について	◎	■	■	■	△	△

◎ = 主導 ○ = 作業参加
 □ = 作業 △ = 報告
 ■ = 承認

また学校・PTAと地域間での変化と同じ現象が、地域団体内でも起こっている。これは各自治体により各小学校単位で設置された団体では、学校統廃合に伴い統合新校単位での統合の必要があるため、団体の範囲は従前校校区から統合新校校区に変化する。これにより地域団体間の繋がりにも変化が生じ、今までの連携が維持できず相互の支援を継続することが難しくなっている。A学区では自治会の衰退により、子ども会と青少年育成協議会が今までのノウハウ・金銭面・人力面を補いあい、常に連携を取ってきたが、学校統廃合に伴う青少年育成協議会の統合により今までの連携を維持することは困難となった。

3-2. 地域活動の変化

学校統廃合を機に地域活動は減少する傾向にある。活動自体がなくなるものや、規模が縮小するなど、全ての学区において維持できない活動が生じている。地域団体の活動として清掃やパトロール、防災など地域生活を支える活動は最低限な一方で、多くの学区では大半の活動に児童が関係する。特に学校・PTAと地域の協力は児童を媒介として繋がっていたため、統廃合後、従前校に児童がいないことによる影響は大きい。

I学区の子ども祭りにはPTA主催の行事ではあるが、実行委員会には地域各種団体・学校教員が参加し、学区あげての一大イベントであった。舞台演目・模擬店・ゲームコーナー・バザーなどのほとんどは教員と地域団体により運営され、来場は児童や保護者に限らず幅広い世代の地域住民が集う場となっていた。ここでの活動は地域の様々な世代を繋ぐとともに、学校教員と地域を繋ぎ相互の扶助を促す機会となっていた。現在、これに代わる行事として芸術祭が行われているが、I学区を含むすべての統合校学区からの地域参加は作品の展示にとどまっており、来客も保護者が大半を占め、児童の演目後は帰宅してしまうため、地域にとって統廃合前の子ども祭りの役割を受け継ぐ活動にはなっていない [6]。またS学区では学校からの要望により地域が学校授業・行事に積極的に協力していたが、統合新校と地域の密な地域が形成されていない現在では、学校の授業や学内の活動に地域が直接かかわることは難しい。結果この活動も受け継がれておらず、統合新校と地域は分断され、地域が児童やその保護者・教員と関わる機会はない [7]。

3-3. 地域に対する意識の変化

学校の消失に地域から学校が消え、さみしいという声はどの地域からも聞こえた。この真意は子どもを目にする機会や子どもとの関わりが減ったに加えて、学校自体の消失が挙げられた。数世代にわたってその地域で生活してきた人にとって学校は愛着があるとともに

に、地域の中心であり、災害時には避難所になるなど、学校は地域生活の安全安心の象徴であった。さらに核を消失し、人を呼び込むことも引き留めることも難しくなったことで、人口減少を止める術はなく地域の将来に希望がないとした [8]。

また統廃合前までは校区内であれば、名前はわからずともお互い顔を知っている関係が多く、子どもが悪さした場合や困っている時には大人から声かけがあった。しかし、子どもの行動範囲が広がったのに対し、顔見知りの和の広がりが伴っておらず、住民の「自分の地域」の印象が薄れつつある [9]。

4. 地域変化の要因

4-1. 統廃合プロセスによる要因

(1). 統廃合計画と地域問題：全ての事例で、統廃合事業全体から教育以外の議論を除外する旨が、行政によりあらかじめ決められていた。これは学校の早急な適正規模化に向けて、まずは児童のことから議論を進め、統廃合により起こりうるハード面・ソフト面の地域問題の対応に関しては統合後に検討するというものである。これにより検討段階において住民側の主体はより児童に近いPTAとなり、地域の立場は統廃合から一歩引いたものとなる。具体の検討においても、項目は主に学校での児童の生活についてであり、地域は意見を出しづらい。これにより地域の協議への参加は最小限となり、統合新校が地域の学校という意識は形成しづらく、統廃合後の意欲的な活動に結びつかない。

(2). 地域とPTA：地元主導とは言え統廃合事業の情報を得る術は行政であり、行政主導の事業にしないためには、地域団体やPTAが地域に対し主体性を持っているかが大きな分岐点となる。地域とPTAがそろって協議出来る場を持つことは、お互いの意向を伝えあう貴重な機会となり、これによる関わりは統廃合後の関係にも影響し、統廃合後の地域問題に対して地域一丸となって解決にあたる事が出来るかに大きく関わる。

(3). 非対等な立場での地域参加：行政主導の統廃合の中には「はじめから統廃合ありき」の検討が進むものがある。行政が主体となり統廃合事業の説明が行われ、この場に対等に議論する時間はなく、主体である教育委員会に対し客体にあたる地域は説得される側の後手に回る。形式的な説明会・質問会は行われるものの、地域主体同士で議論する場はなく押し切られる形で統廃合が決定された。そのため地域が統廃合を認めた理由は教育環境の整備に加え、妥協や諦めの色が見

表6：ヒアリング（3. 統廃合に伴う地域コミュニティの変化）

[6] 今はないですね。学校と一緒にやっていた行事はやっぱり学校も難しいんやと思います。
[7] 前は先生も店だしてやってたのはあって、ほとんどの先生知ってて。今は2-3人しかう知っててはるの。
[8] 死にゆくまっちゃってほんまにこのことやと思う。人が増えることがない。子供がいたらねいいけど。子どもは希望やん。お世話してても楽しい。市住に若い人が来る整備とかしてくれたらまた違うけど。
[9] 前までは子どもが悪さしたり、お土産さんでも子どもがお金持ちさげると店のおっちゃんか注意すねん。普通やったら言わへんでもうちの地域の子やから。みんなて面倒みたる。今はもうこの子がわからへんし、そういうこだわりもないなもうすなってる。

られる。特に学校への依存度が高かった A 学区では、地域活動に対する意欲の減少に繋がるなど、統廃合事業の進め方が地域活動の減少を招いた。統廃合事業の進め方により生じた行政に対する不信感や諦めは、統合後の跡地活用の協議においても可能性を見いだせない、話し合いに積極的になれないなどの影響を及ぼす。

(4). **地域で主体的に動いた存在の有無**：I 学区においては、検討段階から地域全体で統廃合について協議する組織が設けられていた。これは統廃合の話を目にした地域団体から自主的に発案・組織された。統廃合決定に至るまで地域団体と PTA により協議検討されたことをもとに、地域団体から住民に説明会が開かれ、最終決議は各校区住民総会でとるなど、統合までの流れが地域全体で共有された。統廃合に関して地域で総意を出せたことは、統廃合後の住民の活動に向けての意欲・地域で子どもを育てるという意識の継続につながった。このように統廃合に対し主体性を持つ地域の存在は PTA からみて心強い存在であり、統廃合後も PTA との良好な関係が継続されるなど統廃合によるデメリットを抑制する要因となった。

(5). **名残の伝承と周知の徹底**：全事例を通して、協議にあたり統合校の中から参考・引用されることはなく、全ての項目において一から協議された。これは統廃合事業は 1 つの学校が他校を吸収するのではなく、複数校が集まってより良い学校を新しく作るという考えの下で協議が進められていることによる。しかし、1 からの新設は住民の学校への意識を、統合新校に受け継ぐことは難しい。加えて地域住民に対する周知が不十分であった地域では住民にとって、統合新校は地域の学校としての認識が全くない。地域で長く生活する人にとって統合新校は、長年お世話になった地域の学校にとってかわった存在という嫌悪感も見られ、統廃合後の住民の地域活動や学校協力への意欲の低下に繋がっている。

4-2. 統廃合事業による要因

(1). **跡地活用と統合新校の利用**：跡地の利活用は自治体ごとに異なる。統合により空いた学校施設の地域利用について暫定的な学校施設利用が認められている場合は管理人が配置され、地域団体の日常的利用が可能である。しかし、利用可能となっている学校施設についても校舎が耐震基準や老朽化の問題がある。また暫定利用としているため、どのような形で次の利用が決定するかもわからないことから、地域利用のための校舎の改修や老朽化対策の費用のよりどころが見つからず、現在の利用は可能なものの将来的利用についての対策の目処は立っていない。

一方、統廃合後の学校施設の地域利用が認められて

いない場合の主な理由は、行政側の整備が不十分なためである。要望があるにも関わらず利用が実現されていない地域では、活動の減少に加えて跡地に対する諦めや行政への不信感が高まっている。活動の代替場所や避難場所の可能性が見つけられないことから、地域の活動に対する意欲が低下するとともに、生活の不安にもつながっている。

(2). **地域コミュニティの回復**：地域の将来を思う上で、地域の魅力、生活の安心、地域での子育て、が重要視される傾向があり、統廃合により地域を育み、守り、盛り立ててくれた地域の核の消失は地域自体の存続を危惧することに繋がっている。また現在の連携・地域活動の減少を克服するために①地域の個性の強化②地域の再編が各地域で模索されている。①の場合は今までのように地域全体に目が行き届いた状態を維持すべく、校区ごとの個性を確立し今までの住民の地域への関心・熱量を保つことが目的だが、地域と学校との連携が不完全な現在では結果にまで結びついていない。②の場合は①とは逆に各校区を繋ぐことで見守る範囲を校区全体に広げることが目的だが、各地域の個性を埋没させる危険性から地域の理解が得られず、実現の目処は立っていない。また地域からの要望があった場合、行政は地域再編に対し助力するとしているが、地域再編の例は少なく、行政にも明確な方針はないため、②においても結果に繋がっている例はない。

5. 結論

希薄と言われる都市部地域においても、地域コミュニティは確かに存在し、地域を束ねる原動力となっている。だが一方で、都市部では住民間での地域に対する熱量の差が大きく、総合すると統廃合に際して反論の声が小さいこともまた事実である。これが統廃合を容易にさせてしまっている理由でもあるが、実際に統廃合された地域では統廃合後の地域コミュニティの回復の術は見つかっておらず、統廃合後地域はさらに勢いをなくしている。これは都市部の特性に加え、統廃合検討時に、学校と地域の関係が断たれていることが大きく影響している。行政、学校・PTA、地域が共通して、都市部においても学校統廃合と地域が無関係でないこと、対応が後手に回ってはいけなことを認識し、地域を支えてきた学校・PTA と地域の関係性や意欲を継続させることを念頭に置いたうえで、学校統廃合の必要性及び統廃合事業に際の地域の参画タイミング・必要性・立場について再考する必要があると考える。

参考文献 1) 岩川晋也ほか：プロセスから見た統廃合の評価 小学校の統廃合の評価に関する研究 (その 1) 日本建築学会大会学術講演梗概集 (北陸) 2010.9 2) 宮部希美ほか：統廃合を契機とした学校・地域活動の持続と変容 小学校の統廃合の評価に関する研究 (その 2) 日本建築学会大会学術講演梗概集 (北陸) 2010.9 3) 栗崎真一郎：学校の活性化からみた小学校統廃合の評価に関する研究 4) 河本浩彰ほか：小学校の統廃合の現状と評価に関する研究その (9) 統合形態に着目した統廃合後の地域と学校の連携 5) 豊住由貴：山間部における学校統廃合が地域力に与える影響に関する研究 6) 山王小学校 50 周年記念事業実行委員会：山王誌 1985 年 7) 一橋小学校 130 周年記念事業実行委員会：創立 130 周年記念誌 2000 年 8) 一橋小学校閉校記念誌制作実行委員会：閉校記念誌「一橋」2014 年

討議

討議 [倉片俊輔准教授]

どのような地域統廃合を良しとして、どのような地域統廃合を悪いとしているのですか。許容できる統廃合と避けなければいけない統廃合って何なんですか回答

基本的に統廃合良しとはしていないのが前提にあります。それと統廃合に伴って起きる問題は避けようのないものとそうでないものがあると考えています。その中で避けることが出来る問題はそのやり方によって左右されると考えており、それが統廃合の良し悪しを左右していると考えています。地域が参加出来た統廃合、行政により押し切られた統廃合では、その後の住民が地域活動・問題改善の取り組みに意欲的に関わることが大きく異なることから、地域住民の統廃合事業の参加の重要性が見えると考えました。

討議 [倉片俊輔准教授]

ではプロセスが最大の要素ということですか

回答

はい。そう考えました。

討議 [嘉名光市准教授]

これやっぱりタイトルが博士論文みたいなタイトルで影響なんてなかなか明らかにするのは難しいんじゃないかって。これはプロセスの論文だって言ったほうが良くて、4学区の統合ともなれば誰かが悪者になってえいやってやらなあかんこともあって、その地域のこと考える暇がなかった。じゃあそれがなくなったからよくないっていうよりも、そこから生まれてくるものも実はあるんじゃないかなと思う。統廃合をきっかけに今までの絆はなくなったけどそれ以外に新しくできてきてるんじゃないかと。時系列でみて追っていくほうがあなたの研究はわかりやすいんじゃない。影響を見ている研究でしょ。タイトルと中身がぱっと読むとリンクしてないと思う。

討議 [佐久間康富講師]

嘉名先生がおっしゃったように新しいコミュニケーションが埋まれなかったのかってのをぜひ聞きたいのと、同じ都市部でも旧村を抱えているだとか開発団地がいくつあるかとかおかれてる都市部の状況も様々だとは思いますが、もう少し都市部の状況とプロセスっていうのは関係してそうに思うんですが、今わか

る範囲でそういうことがあるのかないのかあるならばそれにどのような対応があるのか教えてください。

回答

統廃合後の新しいコミュニティが出来たかということに関していうと PTA 主導型・地域主導型においては検討の段階で話し合う機会を得たことから地域を超えての話し合う基盤が出来それによって地域一緒に活動しようって話にはなっていますが、今はまだ実現に至っていません。行政主導型においては各地域が各々どう考えているのかってところからスタートなんですけど、統廃合の機に主張の違いやそれを整理する場がなかったことから、あまり良い関係が築けていない現状があります。また主に活動主体である祖父代が校区を超えたコミュニケーションに反発し、親世代は逆にあまり抵抗のなことから同じ地域でも年代間で意見の違いがあり、地域内でも新しいコミュニティが出来るにはまだまだ時間がかかるだろうというのが現状です。都市部の状況とプロセスが関わっているかに関していうと、事例ごとの都市部の状況により行政が統廃合のプロセスを変えている事例は見られないのですが、そもそも行政単位で方針は大きく異なっていてその中には地域性を考えた結果、住民の意見を取り込むようにしているという自治体も見られました。