

市町村合併に伴う学校統廃合のプロセス

—— 秋田県 A 市の事例から ——

金井 徹・宮腰 英一

東北大学大学院教育学研究科

【要約】

市町村合併に伴って小中学校の統廃合計画が増加している。市町村合併に伴う学校統廃合は各市町村レベルから都道府県レベルにまたがる問題となっており、統廃合のプロセスにおいては市町村教育委員会だけでなく、都道府県教育委員会の役割が大きくなりつつある。

本稿は、合併市町村の学校統廃合に対して支援を行っている秋田県における小学校統廃合の事例を取り上げて、市町村合併が学校統廃合にどのように影響しているのか、そして、学校統廃合のプロセスに市町村教育委員会、都道府県教育委員会がどのように関わっているのかを検討したものである。

キーワード：学校統廃合 市町村合併 市教育委員会 県教育委員会

はじめに

周知のように、近年、全国的な少子化の進展、地方財政事情の深刻化のもとで、市町村の設置する義務教育段階の小中学校の統廃合が増加する傾向にある⁽¹⁾。加えて、全国的に市町村合併が進む中、合併後の新市町村にとって、小中学校の学校統廃合政策は教育費削減策と位置づけられており⁽²⁾、市町村合併の進行が小中学校の統合に一層の拍車をかけている。

本稿で取り上げる秋田県においても例外ではなく、市町村合併によって、平成 16 年には 67 あった市町村が、平成 18 年には 26 に減少した。それと同時に、学校の統廃合計画も増加している。

こうした状況において、秋田県教育委員会では、市町村における小・中学校の統廃合に対して支援策を講ずることを決定した。

すなわち、市町村合併に伴う学校統廃合は、市町村レベルから都道府県レベルにまたがる問題となっており、統廃合のプロセスにおいて市町村教育委員会だけでなく、都道府県教育委員会の役割が大きくなりつつある。

これまで、学校統廃合に関する事例研究⁽³⁾はある程度蓄積されてきた。しかしながら、その多くは市町村教育委員会の政策動向のみを取り上げており、都道府県教育委員会をも含んだ形で学校の統廃合がどのようなプロセスを経

て進められるのかということを検討したものは見られない。また、市町村合併と学校統廃合との関わりについて言及しているものは見られない。

そこで本稿は、秋田県A市における小学校の統合の事例を取り上げ、市町村合併が学校統廃合にどのように影響しているのか、そして、学校統廃合のプロセスに市町村教育委員会、都道府県教育委員会がどのように関わっているのかを明らかにすることを目的とする。

1 秋田県における市町村合併と学校統廃合の状況

先述したように、秋田県では、近年の市町村合併によって自治体数が減少している。秋田県における自治体数の変化をみると、平成16年には67、平成17年には29、平成18年には26と年々減少していることが分かる。それと同時に、秋田県内における学校統廃合計画も平成16年には46校であったものが平成19年には68校にまで増加している。学校統廃合計画の増加の原因は、市町村合併の進行とともに、当然、少子化の進行（図表1）という理由もある。

図表1 秋田県における児童生徒数の変化（単位：人）

	小学校	中学校	計	前年比
平成13年度	65,734	37,274	103,008	(5年前)
平成18年度	58,775	31,766	90,541	-1,966
平成19年度	57,234	32,766	89,245	-1,296
平成20年度	55,660	31,546	87,206	-2,039
平成21年度	54,450	31,232	85,682	-1,524
平成22年度	52,955	29,722	82,677	-3,005
平成23年度	51,535	29,325	80,860	-1,817

（出典：『市町村における学校教育将来構想策定ハンドブック』秋田県教育委員会、2006）

2 秋田県教育委員会の施策

こうした状況において秋田県教育委員会は、『あきた教育新時代創成プログラム』（平成16年度）を策定した。そこでは、「市町村合併を機に、学校減の見通しが増加している」ことが述べられ、県教育委員会の取り組むべき課題として「市町村立小・中学校の統合の支援」に言及されている。

そこでは、「市町村の設置する小・中学校の統合は、設置者である市町村が判断する事項であるが、児童生徒数が一定規模を下回ることとなった場合は、学校の活力の維持や学習効果などの面で、十分な学習環境にあるとは言えない状況にある。小・中学校の統廃合等により、学級数の適正規模化を推進しよう

とする市町村を支援し、望ましい学習環境の維持・整備を促進する」と述べられ、具体的には、①統合に係る人的支援及び情報提供、②遠距離通学の児童生徒に対する国庫補助等の情報提供、③統合に伴う廃校校舎等の有効活用に係る国庫補助等の情報提供を行うとした。

そして、プログラムの策定以降、秋田県教育委員会は学校統廃合地区への支援を行っており、平成 17 年度には 8 地区、平成 18 年度には 6 地区、平成 19 年度には 12 地区が支援の対象となった。

平成 19 年度の秋田県教育委員会作成の「学校統合支援事業」実施要項には、「児童生徒に充実した教育環境提供の促進を図るため、統合による適正規模化を計画している市町村を支援する」ことを目的とし、「学校統合を実施しようとしている市町村に対し、統合校へのスムーズな移行ができるよう事前に事務処理等に必要な経費の全部又は一部について補助を行う」と述べられ、補助対象経費として、①統合関係校の備品台帳、図書台帳、各種帳簿等の整理作業を行うために要する経費、②統合関係校の備品、図書等各種物品の搬出入、運搬作業に要する経費、③統合関係校の不要品の破棄、処分等に要する経費が挙げられている。

また、秋田県教育委員会では、『市町村における学校教育将来構想策定ハンドブック』（平成 18 年）を作成し、学校統廃合に関わる組織の立ち上げや作業工程の参考となる実践資料の紹介を行っている。

3 秋田県 A 市における学校統廃合のプロセス

ここでは、前述のような秋田県の施策のもとで、各自治体がどのように学校統廃合を進めているのか、ということをお秋田県内の A 市を事例として取り上げて検討する。

秋田県 A 市では、平成 19 年 3 月、市街地に位置する E2 小学校（市立）が E1 小学校（市立）ならびに E3 小学校（市立）と統合するかたちで廃校となった。ここでは、E2 小学校と E1、E3 小学校との統廃合が A 市教育委員会のどのような取り組みによって実施に至ったのかを見ていく。

3-1 A 市の概要

A 市の沿革と人口動態を見てみると、平成 18 年に隣接する B 町と合併して、人口 6～7 万人程の小都市となった。市の面積は 426.740km²（東西約 30km、南北約 35km）。うち、山林が 42.2%（約 180 km²）、農用地が 20.4%（約 87km²）で、宅地は 3.9%の約 17 km²となっている。市の地形は、1 級河川が市域の中央を東西に流れ、下流部には平野が広がり、その両側は、広大な台地が広がっ

ている。また東南部は、なだらかな丘陵地となっている。ゆえに、市中心部においては山間地のような通学の困難さや不便さはない。

3-2 学校統廃合計画の発端

A市が学校統廃合の検討を開始することとなった直接の原因は、A市行政改革大綱（平成13年）の策定にある。そこでは、「地方分権時代にふさわしい自立した行財政運営をめざす」と述べられており、「事務事業の見直しと行政サービスの向上」という点で「学校の統廃合の具体的な検討」が必要であるとされた。そして、16年度までに検討委員会・推進委員会で検討し、17年度に方向付けを行うとされた。かくて、A市全体の行政課題として学校統廃合が取り上げられたのである。A市では、こうした学校規模の適性化に関わる議論が繰り返さされてきたが、既にそれ以前の第三次A市総合開発計画（平成3年）においても、「学校教育計画の現状と課題」として、「人口減少から、児童生徒数の減少がみられる。今後、適正化について検討する必要がある」ことが述べられていた。

3-3 教育環境適正化検討委員会の設置

A市行政改革大綱（平成13年）における学校統廃合の要請を受けて、A市教育委員会は平成14年に教育環境適正化検討委員会を設置した。

この委員会は、市内の校長会4名、PTA代表4名、自治会連合協議会6名、民生委員・児童委員協議会2名、退職校長会3名、学識経験者5名によって構成され、①適正な学区の設定に関すること、②学校の統廃合に関すること、③校舎の利用に関すること、④その他学校教育環境の適正化に関することの四点を検討し、市教育委員会に提言することを目的とした。

平成14年1月に第一回検討委員会が開かれ、そこでは、「市街地における児童・生徒数の減少、市街地周辺における児童の増加」が指摘され、「市内全域の小中学校の教育条件整備について検討を要する」とされた。

またこの委員会は、実際に小学校の再編や統廃合を行っている地域の視察などを行うとともに、市民意識調査（同年5月）や保護者を対象としたアンケート調査（同年9月）も実施している。

市民意識調査では、「統廃合が必要である」と答えたのは全体の19.3%、「検討が必要である」が15.0%、「統廃合が必要でない」が19.5%、「わからない」が39.2%という結果となった。

一方、保護者を対象としたアンケート調査では、「統廃合が必要である」が14.0%、「検討が必要である」が39.6%、「統廃合が必要でない」24.2%、「分か

らない」が 19.7%という結果となり、やはり学校に児童を通わせている保護者達は、学校の状況に満足していないことが明かとなった。

こうした活動を経て、教育環境適正化検討委員会は、平成 16 年 2 月に教育委員会に提言を提出した。

ここでは、市街地における児童・生徒数が著しく減少している一方で、市街地周辺の微増傾向が見られ、それに伴い、市街地においては小学校の小規模化が進んでいることが指摘された。E1、E2、E3 小学校はいずれも市街地に位置するが、平成 15 年から平成 20 年までの 5 年間で児童数 84 名、2 学級が減少している（図表 2）。一方で、市街地周辺に位置する E4 小学校、E5 小学校、E6 小学校の三校は、ここ 5 年間で合わせて児童数 71 名、1 学級の増加があった。中でも E2 小学校の児童数および学級数は他校と比較して著しく少ない。学校教育法施行規則第 17 条（小学校）、および義務教育諸学校施設費学校施設費国庫負担法施行令第 3 条では、適正な学校の規模を 12 学級以上 18 学級以下と規定しているが、E2 小学校は最低基準の 12 学級を大きく下回っている。

以上の理由により、E2 小学校を E1、E3 小学校に統廃合させる方針が示された。この方針においては、これらの三校をすべて廃校とし、その後 E1 小学校と E3 小学校の校舎を用いて新たに二校を開校させることが求められている。また、地理的に、E1、E2、E3 の三校間の距離が 800m 以下と短く、統合しても通学距離は許容できる範囲にあることから、これらの三校を統廃合することが妥当であるとしている。

図表 2 A 市街地の小学校における児童数・学級数の増減

	E1 小学校	E2 小学校	E3 小学校	計
平成 15 年	417 (13)	184 (6)	336 (12)	937 (31)
平成 20 年	409 (12)	167 (6)	277 (11)	853 (29)
増減	-8 (-1)	-17 (0)	-59 (-1)	-84 (-2)

単位：人、() 学級数

図表 3 A 市街地周辺の小学校における児童数の増減

	E4 小学校	E5 小学校	E6 小学校	計
平成 15 年	544 (18)	236 (8)	420 (12)	1,200 (38)
平成 20 年	633 (19)	191 (6)	447 (14)	1,271 (39)
増減	89 (1)	-45 (-2)	27 (2)	71 (1)

単位：人、() 学級数

3-4 学校統合協議会の設置（平成16年設置）

A市教育委員会は、教育環境適正化検討委員会の提言を受け、平成16年度に学校統合協議会を設置した。

この協議会は、統合に関わる校長3名、PTA連合会代表4名、学識経験者10名によって構成され、①E1、E2、E3小学校を2校に統合すること、②E1、E2、E3小学校以外の小中学校の学区の変更に関する事、③境界地域の学区の弾力的な運用などについてA市教育委員会が諮問し協議する場とされた。

協議会は、統合後の校舎の位置、統合の方法などについて協議を重ねるとともに、統合関係校の保護者説明会を開催した。それぞれ、E1小学校では一回（平成16年9月21日）、E2小学校では二回（同年8月19日、9月13日）、E3小学校では一回（同年9月17日）の説明会が開催された。また、3校の統合によって学区が変更されるE4小学校においても二回（同年9月24日、11月4日）の説明会が開催された。

こうした活動を経て協議会は、平成16年11月にA市教育委員会に対して答申を提出した。

そこでは、小規模校となったE2小学校について、児童に人間関係の広がりを持たせ、多様化する教育活動に対応するために、各学年において複数学級を有する適正規模の学校が望まれること、そして、市街地の児童に等しく望ましい教育環境を与えるという視点から3校はその均衡を欠いていることが指摘され、3校の統合が必要であるとの結論に達している。

3校の統合に関して、協議の過程では3校を1校に統合する案も出された。しかし、現校舎をそのまま使用することを前提とすれば、3校の児童すべてを収容できる校舎が無いことから、1校に統合する案は棄却された。また、E2小学校の児童たちが、E1、E3小学校に「編入」する形を取ることは、当該児童が新たな学校生活に順応していく上で支障をきたすという懸念があった。結果、3校とも廃校とし、E1、E3小学校の校舎を用いて新たに2校を開校する措置を講じることとなった。従って、3校を2校に統合する試みは、児童の平等な教育環境を保障する観点から推し進められたといえる。

また、答申では、3校の統合にあたって、その趣旨を保護者・地域住民に説明し、理解を得ながら進めることが肝要とされた。

この答申を受けた市教育委員会は首長部局との協議の後、市街地に位置する学校の統合時期を平成19年4月とすることを決定した。そして平成17年5月に統合される3校の保護者を対象に再び説明会を行った。

3-5 統合準備会による3校の統合

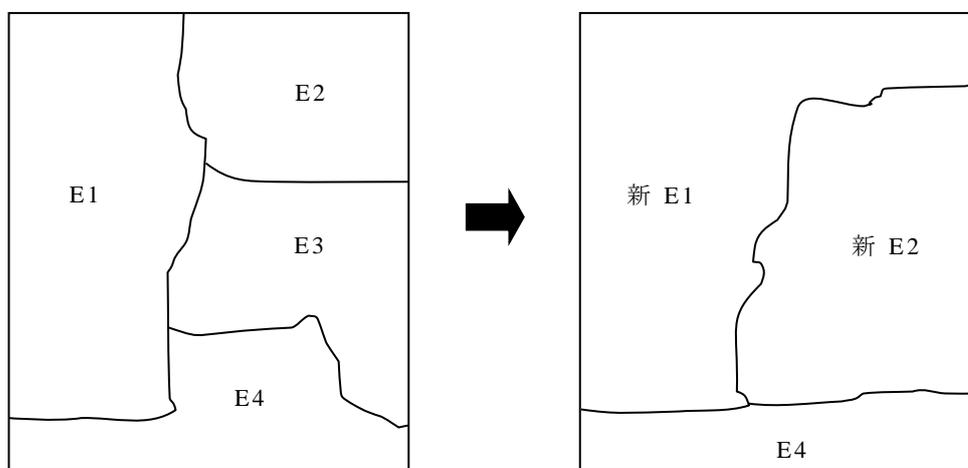
学校統合協議会の答申を受けて3校の統合が決定されると、A市教育委員会は、平成17年に統合準備会を設置した。

この準備会は、3校の校長3名、PTA連合会代表7名、自治会連合協議会4名、同窓会代表3名、学識経験者4名によって構成され、「3校統合2校新設に関し、広く学校関係者の意見を反映させ、もって、地域、学校、行政が一体となった学校づくりを行う」として、①3校の統合に伴う、交流事業に関すること、②新小学校2校の校名、校歌、校訓に関すること、③新小学校2校の教育の基本的な方針に関すること、などについて話し合うとされた。

この準備会は、新小学校2校の校名、校歌、校訓の決定、統合される学校の保護者への意向調査の実施、3校の児童達の交流事業の実施などを行った。

こうした活動を経て平成18年11月に3校の閉校式が行われることとなった。そして、平成18年12月に教育委員会が新設2校の校歌、校章、通学路等について決定、平成19年3月31日に3校の廃止、平成19年4月1日に新設2校が設置されることとなり、各校の学区も変更されることとなった（図表4）。

図表4 学校統廃合に伴う学区再編



ところで、学校統廃合の際に掛かる費用は小学校の設置管理者であるA市によって賄われることとなる。3校の統廃合に掛かった経費は、約700万円であった。それに対する秋田県からの支援は、結局のところ、統廃合に関わる備品運搬費として35万円が補助されたのみであった。従って、A市の財政的負担は大きく、学校統廃合は即時的な財政削減策とはなり得ていないと言える。

また、閉校となったE2小学校の校舎は市民の研修センターとして使用されることとなった。

4 B町における統合計画

先述したように、旧A市は平成18年度にB町と合併し、新A市がスタートしたわけであるが、B町においても合併以前から学校統廃合の計画があった。

旧B町は、人口1.2万人程であり。町全体の面積は181.400 km²。うち、山林73.9% (約134.063 km²)、農用地9.9% (約18.00 km²)、宅地1.6% (約2.818 km²)となっており、A市の東南部の丘陵地帯を占めている。

旧B町においては、平成14年度に学校再編計画の決定がなされ、「複式学級の恒常化の傾向が徐々に拡大するものと予測され、平成20年度の予測値をもとに学級編制すると、児童数412人、14学級となり、1校に再編することによって『適正規模』基準が達成される」として、「平成20年度を期して町内の小学校7校を統合し、『全町1校体制』とする」という目標が立てられた。

再編計画に基づいて平成15年度に基本構想委員会の設置、平成16年度に基本構想策定、平成17年度に学校建設委員会の設置、平成18年度に基本設計・実施設計・通学方法検討委員会の設置、平成19年度に校舎建設着工、平成20年度に校舎建設・体育館・プール建設、平成21年度にグラウンド・外溝工事というように小学校の統廃合が進められている。

まとめ

以上、秋田県A市における小学校統廃合のプロセスを中心に検討を行ってきた。A市においては、自治体における行政改革の一環として学校統廃合が扱われていたものの、市の財政削減が目的ではなく、適正規模の達成による児童の教育環境の改善という論理から学校統合が進められていた。

A市の学校統廃合の事例においては、市教育委員会が一貫して主導権を握っていた。学校関係者全体の合意形成を目指し、協議会、準備会を設置し、学校・地域・保護者を含めた形で協議を重ね、保護者や地域住民への説明会も頻繁に行っている。

こうした市教育委員会の取り組みとともに、市街地という立地条件から、児童の通学方法などの問題は発生せず、比較的スムーズに統廃合が進められたと言えることができる。

一方、県教育委員会からの支援について見ると、『あきた教育新時代創成プログラム』事業の実施要項では、「統合校へのスムーズな移行ができるよう事前に事務処理等に必要な経費の全部又は一部について補助を行う」と述べられてはいるものの、A市の事例では、統合に掛かる費用の5%程度が補助されたのみであった⁽⁴⁾。

ただ、『あきた教育新時代創成プログラム』策定後に学校統廃合計画が増加していることから、このプログラムの策定が結果として各自治体における学校統廃合を促進させる結果となったとも考えられる。そうした状況において、県教育委員会は、『市町村における学校教育将来構想策定ハンドブック』を作成し、学校統廃合に関わる組織の立ち上げや作業工程の参考となる実践資料として、県内における学校統廃合の実践事例を紹介している。こうした取組みは、学校統廃合の手続きが確立されていない現在において、学校統廃合を計画中の自治体にとって有用なものであると言えよう。

本稿では、市町村合併を行った自治体における学校統廃合に着目して検討を行ってきたわけであるが、A市の事例について言うと、合併した後もA市、B町の学校統廃合計画はそれぞれ独立した形で進行しており、合併した複数の自治体をまたぐような学校統合は現在進んではない。今後、そうした統合が問題になると考えられる。

【注】

- (1) 『読売新聞』（2008, 1, 11）の全国調査は、全国にある3万2570校の公立小中学校のうち、1100校が5年後にはなくなるとの予測を立てている。
- (2) 境野健児「学校統廃合にみる『地域と学校』」『教育』2, 国土社, 2005。
- (3) 井口均（「小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの－長崎県西彼杵群S町立4小学校の統廃合案検討のケースから－」『長崎大学教育学部紀要－教育科学－』第66号, 2004）や山下晃一（「市町村立教育委員会における学校再編計画案に関する予備的考察－X市の学校統合案を素材として」『和歌山大学教育学部紀要－教育科学－』第57集, 2007）などの事例研究では、統合地区における対立に重点が置かれている。
- (4) 県による補助金は当初465,000円の予定であったが、後に350,000円に削減され、平成19年度の支援地区への補助金額は300,000円に減少している。

【引用・参考文献】

- ・ 井口均「小学校統廃合の背景とそれがもたらすもの－長崎県西彼杵群S町立4小学校の統廃合案検討のケースから－」『長崎大学教育学部紀要－教育科学－』第66号, 2004。
- ・ 岡本次郎・西勇「学校統廃合をめぐる社会環境の統計分析（第2報）」『僻地教育研究』第35号, 北海道教育大学僻地教育研究施設, 1981。
- ・ 境野健児「学校統廃合にみる『地域と学校』」『教育』2, 国土社, 2005。
- ・ 佐野実芳「過疎地における中学校の統廃合に関する考察－旧但東町の中学校の統廃合－」『愛知淑徳大学論集』文化創造学部・文化創造研究科篇, 第7号, 2007。
- ・ 玉井康之「義務教育国庫負担制度の廃止問題とへき地・小規模校の統廃合問題」『教育学研究』第72巻第4号, 2005。

- ・ 三上昭彦「学校統廃合と教師・教育行政」『国民教育』1月臨時増刊号，労働旬報社，1979。
- ・ 三上和夫他「学校統廃合紛争新潟県・干溝小学校の事例から」『季刊教育法』第59号，1985。
- ・ 山下晃一「市町村立教育委員会における学校再編計画案に関する予備的考察－X市の学校統合案を素材として」『和歌山大学教育学部紀要－教育科学－』第57集，2007。

(A市学校統廃合関連資料)

- ・ 秋田県教育委員会「あきた教育新時代創成プログラム実施計画」(2004年度～2007年度)
- ・ 秋田県教育委員会「学校統合支援事業実施要項」(2007)
- ・ 秋田県教育委員会「市町村における学校教育将来構想策定ハンドブック」(2006)
- ・ A市教育委員会「A市立学校の統合と学区について(答申)」(2004)
- ・ A市教育委員会「学校教育環境の適正化について(提言)」(2004)。
- ・ A市教育委員会「3校統合2校新設準備会概要」(2005)
- ・ B町教育委員会「B町小学校教育環境の現状」(2002)
- ・ B町教育委員会「小学校再編計画」(2003)

※本研究は東北大学大学院教育学研究科教育ネットワークセンター先端的プロジェクト型研究(B)の補助を受けている。