

市町村教育委員会における学校再編計画立案に関する予備的考察

—X市の学校統廃合案を素材として—

A Study on Planning for Reorganization of Schools by Local Boards of Education In a Society with Declining Birthrate

山下 晃 一

Koichi YAMASHITA

2006年10月6日受理

1. はじめに

周知のように、ここ数年間、全国的な少子化の進展の中で、財政事情の深刻化や、教育を含む諸領域での地方分権・規制改革の展開に伴い、市町村の設置する義務教育段階の小・中学校の統廃合が改めて推し進められる傾向にあり、その帰趨が注目されている。

現代の社会思潮との関連の下で、今日的な学校統廃合の特質を論じた児美川孝一郎は、とりわけ首都圏において学校選択制を随伴させ「半ば意図的」に統廃合対象校を「あぶり出し」、淘汰するような施策が進むことを批判的に検討している(児美川2004)。彼によれば、現在加速する学校統廃合には、戦後の町村合併や都市のドーナツ化、農山村地域の過疎化等による事象と異なる次の4つの特質があるという。第一に、全国的な少子化の影響により、統廃合が一部の都市中心部や農村に固有の問題ではなくなっていること、第二に自治体が財政難に喘ぐ状況下で「魅惑的」な選択肢として浮上していること、第三に、統廃合推進の政策手法・行政手法が意図的・計画的になっていること、第四に、公立学校への国民の「不信」が背景として介在していること、である。

そして、これらが「新自由主義」という磁場に貫かれ「現時点では『学校統廃合もやむなし』とするような意識や感覚が…ある程度まで浸透してきていることも確か」と指摘し、新自由主義教育政策自体が「私たち自身をその『共犯者』へと誘い込みかねない」強力な磁場を有するが、それに代わるオルターナティブの構築が十分な成果を挙げていないと述べる。

以上の分析枠組は、全国的な視野で学校統廃合政策の要因と特質を読み解き、代替的選択肢の構想とそれが無自覚のうちに特定の力学に囚われる可能性を指摘した点で重要である。

しかしながら、多様な社会的諸力を最大限に活用した能動的な政策形成のあり方を探究する方法論的観点に立てば(cf.黒崎2005)、この枠組は、例えば、学校統廃合が全国的な教育の持続可能な発展の構想へつながりえないか、財政難への対応が新たな公費の集約・配分の形態を示すか、政策手法の意図性・計画性が、真に

効果的で公開的な手法となるか、再編を機に不信を覆す教育が生まれえないか、等の萌芽について、究明の余地を奪うようにも思われる。換言すれば、関係者がいかに苦心、工夫しても(あるいは「磁場」の影響のため)、抗し排すべき諸力の一つとのみ扱われ、従来の学区を越えた新たな領域で教育意思や学校の新たな姿およびその公共性が創発・形成されたか否か検証できない可能性がある。それに寄与する教育行政や教育政策のあり方・手法等の解明についてもまた、停滞せざるを得ない。

確かに学校統廃合については、学習集団の過度の大規模化や地域との乖離に陥る恐れも強く、教育条件整備の観点から絶えざる批判的吟味が必要である。だが同時に、学校統廃合には人口動態・社会経済的変容等が集約的に作用し、高度な複雑化を遂げ急速に変化する世の中を象徴する側面もある。その意味では、現代社会と教育の接点で発生する事象でもあり、「社会の内部に新しく育ってくる新世代の生き方を社会秩序や大人の諸要求につなぐ」過程として捉え、「教育権の国民的自覚化装置」がセットされるべき「教育の計画化論」の系譜へと接合するような分析枠組も求められる(中内1988、藤岡1977)。こうした観点が弱い場合、否応ない事実として進展する学校統廃合の現実に対して、本質的・積極的な可変契機の所在を究明できず、対応の遅れや不在を招きかねない。

以上のような課題意識に基づけば、今の学校統廃合をめぐる、何がどう動かされ、いかなる帰結がもたらされているのか、混乱や問題点を冷静に見極めつつも新たな手がかりを得る視点から事例研究を蓄積し、学校制度や教育行政の新たなあり方について探究していくことが、教育科学の今日的役割という観点からも重要な研究課題になっているといえよう。

本稿では、こうした課題へ接近する前提作業の一環として、ある市での学校統廃合の方針が示された「学校再編整備計画」を素材として、それがいかなる背景の中で、どのような論理と手法の下に生み出されていったのか、計画内容と立案過程の分析を深めることを目指し、再編計画立案の背景とその内容上の特質に

絞って検討することを直接の目的としている。このことを通じて、地方教育委員会の今後のあり方、特に、その政策形成能力の質的向上に関する分析検討へとつながることを企図するものである。

2. X市における学校統廃合案の生起

(1) X市の沿革と人口動態

本稿が焦点を当てるのは、X市の事例である。X市では、教育委員会が2006年に示した『X市学校再編整備計画』に基づき、学校の統廃合を進めることが決定された。そこでは、学校統廃合にとどまらない新たな学校制度のビジョンも示されており、また、立案に至る過程においても様々な手法・戦略が駆使されていた。こうした点から、上述の本稿の課題意識に照らしてふさわしい検討素材といえる。

検討の前提として、まずX市の学校をめぐる沿革、特に、統廃合の際の重要な環境要因となる人口動態について確認しておく。

X市は、近畿地方に所在する人口7～8万人程の小都市である。東西・南北にそれぞれ7km前後に伸びる形状で面積が約25平方kmとなっている。通学区域に関わる限りで地形について確認すると、市内に大きな幹線道路が通っているため、当然その点での考慮が必要になるが、一部、南西部になだらかな丘陵地が見られるものの、それ以外の地域はおおむね平野部という地形である。ゆえに、山間地のような通学の困難さや不便さが感じられているわけではない。

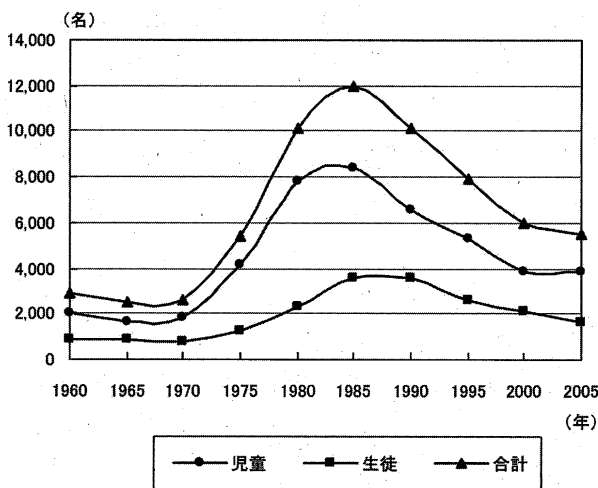


図1 児童生徒数の推移
(出所：『X市の教育 (平成17年度)』)

人口動態の側面を見たとき、同市には大きな特色がある。1970年代に入って大規模な住宅開発が行われ、わずか10年ほどの間で、それまで2万を超える程度だった人口が6万半ばに達するという、実に3倍に近い人口の増加が見られた。これに伴い、それまでの3小学校・1中学校の体制が、同時期に9小学校・3中学校へと一気に増えることになる。現在は11小学校・

4中学校という構成である。同市における学校統廃合＝通学区域再区割に関して、地域との結びつきや通学の困難さを打ち出す声は、全国での同様の事例に比すると、さほど強くない印象も受ける。そこには、これら新興住宅地という地域文化上の特性と、上記の地形上の特性とが作用していることが考えられる。

同市でも全国的傾向と同様に、近年になって少子高齢化の影響を受け、児童生徒数の減少期を迎え、学校統廃合を推進する一つの要因とされている。確かに、児童生徒数の推移を見ると(図1)、1980年代半ばのピーク時に比べて、約4割にまで減少している。

表1 X市の小学校・中学校の規模一覧(2005年度)

学校	建設年	児童生徒数	学級数	通学距離	校舎面積
E 1	1967	約350名	14	0.6km	5,550m ²
E 2	1971	約350名	13	0.7km	5,500m ²
E 3	1973	約340名	15	0.5km	6,100m ²
E 4	1976	約470名	17	0.6km	6,000m ²
E 5	1979	約230名	9	0.6km	5,100m ²
E 6	1973	約620名	20	0.7km	5,200m ²
E 7	1974	約180名	7	1.1km	3,800m ²
E 8	1975	約320名	14	0.6km	4,800m ²
E 9	1980	約210名	8	0.7km	5,300m ²
E 10	1987	約450名	15	0.6km	4,200m ²
E 11	2001	約320名	13	1.0km	5,200m ²
J 1	1983	約390名	14	1.0km	7,300m ²
J 2	1971	約360名	12	0.7km	7,400m ²
J 3	1974	約540名	17	0.9km	6,900m ²
J 4	1985	約390名	12	1.5km	4,500m ²

※E 1～11…小学校。J 1～4…中学校。通学距離は直線平均。
(出所：『X市教育広報紙』)

他方、個別学校の児童生徒数および学級数の状況を見てみると、学校教育法施行規則第17条(小学校に関して;および同55条により中学校にも準用)に定める12～18学級という「適正規模」とされる「標準」に照らしたとき、小学校の場合、この標準を下回る学校は11校のうち3校に過ぎず、中学校の場合には該当校は存在しない(表1)。このため、例えば、大規模校化に伴って学級規模の下限が「押し上げられる」ことを懸念し、小規模校化による実質的な学級規模の縮小を望む立場に立てば特に、同市での学校統廃合の必然性を認めることは難しい(cf.三輪2003)。

にもかかわらず、現在、同市においてなぜ学校統廃合が求められるのか、そして、それを正当化し、可能にする独自の教育・教育行政の論理や手法が一体、どのようなものであるのか、十分に検討することが必要になる。それらは、学校統廃合に伴う教育条件・教育環境の悪化を回避するための批判的吟味という意味と

同時に、少子高齢化時代に求められる教育行政の専門的手法・力量という意味においても、重要な検討課題となる。

(2) 『X市学校再編整備計画』の内容

同市において学校統廃合をめぐる基本計画として教育委員会によって策定されたのが、『X市学校再編整備計画』である。次に、同計画の内容と論理を通して同市での学校統廃合の基本的方向性を検討する。

この学校再編整備計画が公表されたのは、2006年3月である。同計画（A4版・計画文6ページ+進行計画1ページ）は、次の8つの項目から成る。

「X市学校再編整備計画」目次	
はじめに	
1.	現状と課題
2.	これまでの経過について
3.	本市のめざすべき教育環境
4.	学校施設についての基本的な考え方
5.	学校再編整備の基本的な考え方について
6.	配慮事項について
7.	施設整備について
8.	跡地利用について

上記のうち、学校統廃合の具体的内容を記した中心となるのが「5. 学校再編整備の基本的な考え方について」の部分である。ここでは各学校について相互の位置関係を踏まえた上で、次の再編案が示された。

【2008年度実施】

- (1) E9をE1へ統合（E9は廃校）
- (2) E5をE3へ統合（E5は廃校）

【2010年度実施】

- (3) E4をE2とE10へ分割統合（E4は廃校）
- (4) E10の一部児童をE11へ（校区再区割）
- (5) J4の一部生徒をJ2へ（校区再区割）

以上の結果として、小学校11校・中学校4校という現在の状況から、小学校を3校減少させる案が示されたことがわかる（表2）。なお、E11については校舎増築工事が予定され、最も大規模な学校となる。本稿の課題を越えるが、統合後の状況について特に検討が必要な学校の1つである。

さて、この結果を導く前段階として、1～4の項目では前提的内容が記される。「1. 現状と課題」では①少子化傾向、②地方財政の逼迫と学校施設の老朽化、③通学区域・学校規模に関する保護者や住民からの要望、④教育改革の潮流（義務教育改革・教員の資質向上）の4点が挙げられる。次いで「2. これまでの経緯について」で、X市における学校統廃合・学校再編に関する検討過程が、後に触れるような時系列で述べられている。

続く「3. 本市のめざすべき教育環境」では、学校

表2 2011年度における小学校の予想規模一覧

学校	建設年	予想児童数	増減	校舎面積㎡
E1	1967	約550名	+200	5,550
E2	1971	約500名	+150	5,500
E3	1973	約500名	+160	6,100
E4	1976	(廃校)	---	6,000
E5	1979	(廃校)	---	5,100
E6	1973	約660名	+40	5,200
E7	1974	約150名	-30	3,800
E8	1975	約300名	+90	4,800
E9	1980	(廃校)	---	5,300
E10	1987	約470名	+150	4,200
E11	2001	約780名	+460	5,200

※増減欄は、表1（2005年度）との対比
（出所：『X市教育広報紙』等から作成）

教育において「ユニバーサル・デザイン（UD）」の発想を敷衍・徹底することにより、教職員が創意工夫を行い、子どもたちに「夢と志」をはぐくむ取り組みを進めるという簡潔な宣言がなされている。ここで、市独自の教育理念をコンセプト化して、計画の機軸に位置づけることによって、学校統廃合を単なる“数合わせ”の議論にせず、学校制度と教育内容の再編論として位置づけようとする点に、本事例の大きな特色を見出せる。この点は、後に改めて検討する。

「4. 学校施設についての基本的な考え方」は、学校施設、学校規模と配置、将来構想の3つの小項目に分かれる。学校施設の項目では、上記UDの視点から「一貫教育の推進」「安心できる楽しく魅力ある学校づくり」「地域コミュニティの拠点的な複合施設」という学校の位置づけが述べられ、将来構想でもUDに基づき、小中一貫校とコミュニティ施設が併設した「教育ゾーン」を今後20年で整備する展望が簡潔に示されている。それらに挟まれる形で記載された学校規模と配置の小項目は、多角的見地から学校の「適正規模」を根拠づけるものであり、計画中2ページを割いて最も詳細な記述となっている。

そこでは、小・中学校の適正規模を「教育効果と財政効率を向上させる観点」に立つことが明記され、12～24学級という数字が示される。但し書きとして、小学校は1学年3学級の18学級を目指すことが望ましく、また、小規模校で地域の配慮の必要なE7については特色ある学校として維持することが添えられる。その上で、学校教育法施行規則等の「根拠法令」によって補強されつつ、①標準規模の視点、②教員の配置の視点（規模に伴う加配等）、③学習活動の視点（多様な学習集団の組替可能等）、④学校・学年経営の視点（組織的研修等）、⑤財政効率の視点という5つの視点から、先の適正規模が正当化されるのである。

残る「6. 配慮事項」については、校区再区割につ

いて保護者・住民の意向を尊重することや、統合に伴う児童生徒の事前交流の配慮、学校間の事前協議の重視等が記され、「7. 施設整備について」では市の財政事情と国庫補助を活用した計画的整備の必要性を述べ、「8. 跡地利用について」では教育的観点からの早期実施を指摘する程度にとどまっている。

(3) 学校再編＝統廃合案の端緒

上述の学校再編整備計画は、教育委員会から唐突に提示されたものではない。策定までには実に3年近くに及ぶ様々な取り組みが行われてきた。そこでは、市民の参加を促し、包摂する手法や、学識経験者等を含む審議会の設置も見られる。そのような多様な手立てと周到さに、本事例の政策形成過程上の特色の一つが指摘できる。これら一連の取り組みは、A. 教育委員会内部の動向、B. 市民参加・包摂の動向、C. 専門的諮問機関の動向の3つのカテゴリに分けて捉えることが可能である(表3)。

表3 学校再編整備計画策定までの主な経緯

年月	カテゴリ・事項		
	A. 教育委員会・政策の動向		
	B. 市民参加・包摂の動向		
	C. 専門的諮問機関の動向		
2003.6	A 1.	学校再編検討委員会設置 (21回開催)	
2003.7	A 2.	保護者・子どもアンケート (満足度調査)	
2004.7	B 1.	学校改革市民委員会 (5回開催)	
2004.12	A 3.	『通学区域のあり方に関する基本方針』	
2005.1	B 2.	『学校改革への提言 (市民委員会から)』	
2005.1	C 1.	X市学校改革懇話会 (13回開催)	
2005.3	C 2.	学校改革懇話会・公聴会	
2005.4	C 3.	『学校改革懇話会・中間答申』	
2005.5	A 4.	『X市学校再編整備の基本方針について』	
2006.1	A 5.	説明会の開催 (基本方針について) (3会場)	
2005.7	B 3.	中学校ブロック別 地域協議会 (5回)	
2005.10	C 4.	『学校改革懇話会・最終答申』	
2005.11	B 4.	『地域協議会・学校改革への提言』	
2005.11	A 6.	『X市 学校UD化構想』	
2005.12	A 7.	『学校再編整備計画 (案)』	
2006.1	A 8.	説明会の開催 (計画案について) (4会場)	
2006.3	A 9.	『X市学校再編整備計画』	

※ゴシックは組織名 「」は答申・計画等の文書
(出所：学校再編整備計画、他)

ここではまず、X市における学校再編の基本的性格を理解する手がかりとして、教育委員会内部の経緯に焦点を当てて、学校統廃合に関する発端と初期段階での論理・姿勢について明らかにしておく。

同市での学校統廃合に関する議論は、教育委員会の

内部組織として2003年6月に設けられた「X市学校再編検討委員会」から、当初は出発した。これが何を契機として設置されたのか、同会自体が内部組織のため十分な資料を見出せておらず、また、その他の資料でもその契機には触れられていない。だが、同市の行財政全体を捉えるとき一つ浮かび上がるのが、同委員会設置に1年ほど先立ち、市長の諮問機関である行財政検討審議会が示した「行財政改革の基本方針 (答申) (2002.8)」である。

同答申では特に財政事情の抜本的改善のため、人口や財政規模に見合う諸施設の適正配置と効率的管理運営の実現が求められ、小・中学校についても、児童生徒数の大幅な減少から、「市独自の校舎等の転用計画を策定するとともに、小学校は校区の見直しと統廃合の基準を策定して推進すること」が指摘されている。これへの対応という性質を帯びつつ、先の検討委員会が設置されたことは予想に難くない。

学校再編検討委員会では、直ちに全ての保護者・子どもにアンケート調査を実施することになった。このアンケートは学校統廃合だけを念頭に置いたものではなく、公立小中学校全体に対する満足度の調査をねらいとしている(回収率：保護者＝約64%、児童生徒＝約95%)。そのため、全体で約60の設問のうち、4問が「学校の規模や通学距離(時間)」に関わる項目として設定されるのみである(①1クラス辺りの児童生徒、②1学年あたりのクラス数、③1校あたりの児童生徒数、④家庭から学校までの通学距離(時間)のそれぞれに対する満足度を5段階で評価)。

調査結果はA4版で8ページほどのパンフレットにまとめられたが、この4問について2ページ分が割かれて「結果分析」と「今後の取り組み」が記されている。残り6ページ中2ページが調査概要の説明と今後の学校改革の展望に充てられ、他の調査結果は4ページにまとめられる。項目数の比率からすれば、調査結果では、学級規模・学年規模・通学距離等の学校統廃合に密接に関わる項目が大きく取り扱われるという、一種の逆転現象が見受けられるのである。これらの項目は、調査結果において他の項目に比して重視されて扱われたと言える。逆に、学校統廃合に関わる検討を進めていく上で、このアンケートが出発点の段階で重要な位置を与えられていたことも推測される。

図2は、平均通学距離とその満足度の結果を学校ごとの分布図にしたもので、調査結果のパンフレットに示された図をほぼ同様に再現した。パンフレットではこの図に加えて、その説明・分析・取り組みの順に記述が進む。説明では、通学距離について子どもの満足度が6割程であること、通学距離が1km超の場合は満足度が低くなること、また自由記述から幹線道路や鉄道を横断して通学する子どもがいること、などが述べられる。分析として、通学距離の満足度が、「物理的要

因としての距離感」と「精神的な要因としての通学路の安全への意識や学校への親しみ」に規定されるとして、「物理的要因としての通学距離と通学路の安全を踏まえた適正配置」が掲げられている。

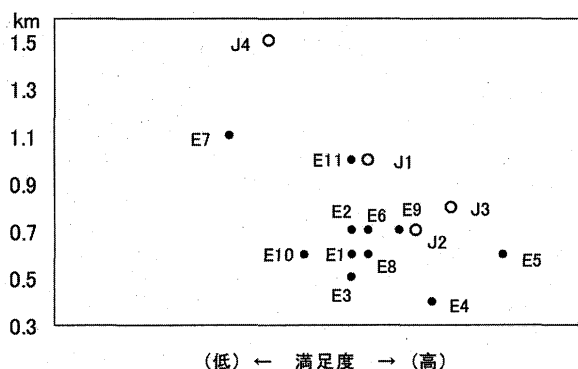


図2 通学距離と満足度の分布
(出所: 『満足度調査の分析結果の概要』)

確かに1 kmが閾値となっているようだが、横軸の基準点等が不明瞭なこともあり、このデータが直ちに適正配置の必然性の証左との即断は難しい。また、本稿では詳細には立ち入らないが、この図と、前述の再編案との整合性にも検討の余地がある。いずれにせよ、この調査結果公表が統廃合の第一歩と位置づけられたことは間違いない。だが、それは、若干不安定な論理に裏打ちされた一歩というべきであった。

3. 学校再編整備計画の変遷と生成

(1) 学校統廃合に関する初発の構想

次に、X市教育委員会がその後打ち出した学校再編整備案に関連する文書(表3中、A3とA4)の検討を通じて、同市における統廃合の論理の変遷とその特質を明らかにする。特に、この2つの文書を通じて、提示される根拠データの種類の詳細さを手がかりとしながら、各文書の差分とその意味に注目することによって、市民からの合意・納得を調達しうる論理形成がいかに行われようとしたかを浮き彫りにしたい。

改めてここで扱う文書名を確認しておく、「通学区域のあり方に関する基本方針(A3)」「X市学校再編整備の基本方針について(A4)」である。A3は、表3に示した文書中でも分量が多く、多角的かつ詳細に再編の必要性から方向性までを記述している。A4が4ページほどの簡潔な文書であるのに対して、実に16ページに及ぶ分量となっている。

同文書の構成は「Iはじめに、II通学区域に関する現状の分析、III通学区域のあり方、IV学校再編の検討、V通学区域の見直し案、VI今後に向けて」となっている。このうち、Iでは少子化に伴う児童生徒数減少と同時に、宅地開発建設に伴う人口増加地域もあることを述べ、「学校配置と児童生徒分布のアンバランス」が指摘される。さらに「市民の通学区域に関する要望の

増加と多様化」や「きびしい財政状況のもとでの行財政改革」が問題背景とされる。

IIでは、前述の満足度調査が引用され、1学年あたりのクラス数について、1クラスでは評価が低く、3クラスでほとんどの小学生が満足する等が示されている。これに加えて、施設設備の老朽化・バリアフリー化が必要なことや、新耐震基準を満たすのは中学校では3校だが、小学校では4校(E7, E8, E10, E11)に過ぎないことも説明されている。また統廃合に関係する重要な項目としては「小規模化のメリット・デメリット」が、(1)学校教育の課題として、①発達及び学習指導②学級及び学習指導③学校と地域の連携活動の視点から、(2)社会的側面の課題として、①学校との連携活動②学校・家庭・地域の教育力③地域の教育活動拠点④校区と地域コミュニティの視点から、それぞれ列挙される。

IIIでは、通学区域・学校統廃合に関わる原理的考察が展開され、ここに同市の案の特徴が見られる。

第一に通学区域を「地域のひとまとまりを示す重要な要素」と捉え、地域と学校の連携や防災拠点等の視点から学校選択制は検討しないことを確認した。

第二に、「個々の地域事情に配慮すると非常に困難な面もある」が、根拠は明示的でないものの、「通学区域の見直しは市全域を対象として総合的に行うことが望ましい」との方針が打ち出される。但し書きとして、「配置上の理由で統廃が困難な学校については、引き続き小規模校のメリットを生かしながら学校を存続させ、特色ある学校づくりを進める」ことが付記される。

第三に、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第3条に記される小学校4 km、中学校6 km以内という通学距離の基準について、「この距離は本市のような小さな“まち”における生活実感に即さない」ため、適切な通学距離・時間を検討するとされる。ただし、学級規模については「現行の40人定数の削減が必ずしも教育効果と直結するものではない」とされ、国や県の動向を注視しながら費用負担も含めて慎重な対応を考慮するとのみ述べられる。

これらの基本方針から導かれるのが、IVとVにおいて示される学校再編=学校統廃合の方向性と、3つの具体的試案である。方向性については、まず「規模の適正化」の視点から「学校配置の最低基準としてE1、E4、E6、E7、E11の5校を中心としたエリア」が基盤とされ、「校区編制」の視点から校区の中心に学校がない場合や隣接して複数の学校が設置される場合等の位置関係・校区調整の必要性が述べられる。さらには「行財政改革」の視点から、地方交付税の単位費用算定基礎を基に、小学校を現行の11校から5~10校に統廃合した場合の「削減コスト」についても、一覧表が掲載された(表4)。通常、市町村で学校統廃合が進められる場合、こうした財政面での情報開示は例が

表4 統廃合に伴うコスト削減見込み (小学校)

	学級数	運営経費	コスト削減額
現行11校	141	5.17億円	-----
10校案 (1校減)	132	4.91億円	約2,500万円
9校案 (2校減)	130	4.78億円	約3,900万円
8校案 (3校減)	127	4.63億円	約5,400万円
7校案 (4校減)	130	4.58億円	約5,900万円
6校案 (5校減)	124	4.38億円	約7,900万円
5校案 (6校減)	118	4.17億円	約9,900万円

出所:『通学区域のあり方に関する基本方針』(一部改変)

表5 『基本方針(2004.12)』での再編案

案	小学校	中学校
たたき台案 (計9校)	5校へ統廃合 E1、E4、E6、E7、E11	4校維持 J1、J2、J3、J4
A案 (計9校)	6校へ統廃合 E2、E6、E7、E8、E9、E11	3校へ統廃合 J1、J3、J4
B案 (計12校)	8校へ統廃合 E2、E3、E6、E7、E8、E9、E10、E11	4校維持 J1、J2、J3、J4

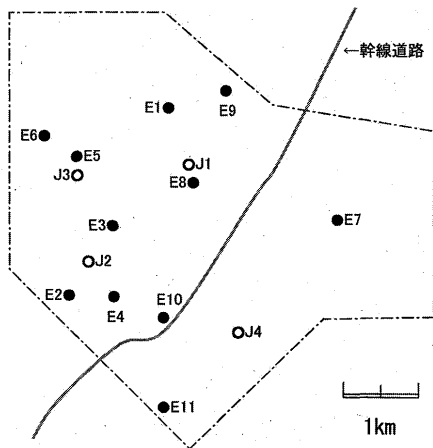


図3 X市の小中学校配置状況

少ないようにも思われるが、そうだとすれば、固有性の高い試みの一つと考えられる。

以上の基本方針を踏まえて、「公教育の充実、児童生徒や保護者のニーズにあったサービス、厳しい財政状況下での行財政改革」という視点から、「学校配置の適正化・学校規模の平準化」「通学距離・時間の適正化」「地域のまとまりとの整合性」等に関わる課題を解決するためとされた再編案が3通りにわたって示された(表5)。

全体としてこの『基本方針』は、学校統廃合を進める上で重要な論点を多角的に網羅し、削減コスト等を含む行財政上の専門的検討を積み重ねるものとなっている。他方で、統廃合をめぐる論点に関する原理的考察については丁寧を示されるものの、行財政的成本以外の学校教育の将来展望や、再編案における各校選

定の理由・論理、さらには、同市における統廃合の緊急の必要性については、必ずしも明瞭ではないという性質を帯びるものともなった。

(2) 学校再編案の基調転換

以上の基本方針と対比したとき、市教育委員会から学校統廃合案の第二弾として打ち出された『X市学校再編整備の基本方針について(2005.5)』(A4)は、大きく変貌を遂げたということが出来る。すなわち、分量面では先に触れたように簡潔なものとなっており、全体でA4版4ページだが、統廃合に関わる今後の日程等の補足的部分を除けば、実質的内容は2ページに収まる。構成面では学校の施設の事情や行財政的な事情ではなく、「教育の原点をみつめた改革」を冒頭に掲げ、その制度的条件として学校再編整備の必然性が導かれるという構成になっている。

内容面では、まず少子化・人口減少の時代に「良い意味での競争的環境」も失われ、子どもの学力・体力が低下したことを指摘する。次に家庭や地域との連携を図りつつ学校教育の質的向上を目指すため「教える内容や授業時間数という“量”だけの問題でなく、教育の“質”・“構造”の問題」と捉え、教育的効果を高める上で校種間連携を高める「小中一貫教育」を目指すとして述べる。

ここで“構造”の観点から「壁をなくし、学校のかたちを変える」ことが示される。そこでは5つの壁をなくすことが挙げられ、“学級の壁”を超え教師がチームで指導にあたるユニット担任制や、“学年の壁”を超えた異学年の相互共同学習、“学校の壁”を超え、中学校ブロック内の小中学校をキャンパスとする構想、“学期の壁”を超えた通年制、“時限の壁”を超えたモジュール制の導入などを打ち出す。

次に、再編整備の「基本的考え方」として、小学校では40人学級定員は変えずに、1学年3学級を目当てに再編を行い、中学校では現行4校を維持の上、校区変更を行う。これらについて、先の教育的視点として掲げられた「小中一貫教育」の推進を考慮して、中学校校区ごとに設けられる地域協議会を中心に調整を進めるとされたのであった。

こうして、同市の学校再編計画=学校統廃合案の立案は、施設老朽化、財政事情の悪化、教育集団の適正規模化(多様な集団形成、クラス替え可能、適度な競争)をワンセットとする当初の、全国的傾向と合致するような典型的な論理を根拠とするものから、学校教育の制度と内容の変革に基づく固有の論理へと基調を転換した。これが先に触れたように、再編計画の最終版である『X市学校再編整備計画』(2006.3)にも継承されたのであった。学校統廃合に際して、少なくともその構想の次元で、単なる“数合わせ”ではなく、また、従来の適正規模論にのみ固執するのではなく、独

自の教育理念と制度編成原理を基盤とした点を、同市の学校再編計画に固有の重要な特質として指摘することができる。

ここに示す「壁を超える」とのコンセプトを中核とする教育理念は、学校統廃合をめぐる議論から一旦離れ、副産物的に、X市独自の学校改革の言説的基盤として体系化された。それが『X市学校UD化構想』（2005.11）という文書である。詳細な検討は別の機会に譲るが、同文書は「かたち（制度）の一新と、きもち（発想）の転換」を実現する学校改革の実施へ向けて、その基本理念としてUDの考え方を位置づける。そして学校のUD化を、すべての子どもたちが安心して楽しく学べ、あらゆる人が利用したいと思えるユニバーサルな学校づくりと捉え、かたち＝制度の改革として再編整備（統廃合）、小中連携、授業改善を進め、きもち＝意識の改革として「学校マニフェスト制度」などが示される。

学校マニフェストとは、教育委員会が市民に教育に関するマニフェストを作成・公表するとともに、各学校が教育委員会、子どもたち、保護者とそれぞれ「協約」を結び、実行するものである。これは「誰もが参画する学校づくり＝UD化」を目指し、「市民とともにはぐくむ学校づくり」と「自己変革する教職員」を具現化する方策として位置づけられる。いわば、この構想全体は、単に学校再編を企図するのではなく、学校・教職員にどう刺激を与え、改善努力を引き出すかという目的をも含んでいるのである。

このように一旦岐分して成立した同構想は、既述の通り『X市学校再編整備計画』において、再び学校統廃合の議論と合流し、同計画を導く機軸コンセプトとして位置づけられた。ここに至り、学校統廃合をめぐる議論が、従来のような通学区域の広さや学校数といった“数・量の議論”から、教育内容や学校制度のあり方という“質の議論”へと変化したのである。

（3）基調転換の背景

では、なぜこのような転換が起こったのか。一連の文書では、その要因および転換自体にも言及されていないが、ここで注目されるのは、先に言及した市民や諮問機関との関わりである。この点については本来、学校統廃合への市民の対応について本格的な分析検討が必要であり、予備的考察としての本稿の対象を超えてしまうが、一定の見通しを持つ上でこれらの動向について若干の検討を試みると、上記の基調転換は、教育委員会が諮問機関や市民との協議等の接触を重ね、よりの確な対応を目指す中で形成されたものとして仮説的に捉えることができる。

例えば、A3の『基本方針』とA4の『基本方針』の間に設けられた「X市学校改革懇話会」での議事では、前者で詳細に示された行財政事情が、むしろ委員

から市行政全体への批判を招いたことがあった。同委員会は、教育長の諮問に応じて教育改革について検討・答申するための諮問機関であり、統廃合を広く教育改革全体に位置づけて客観的に検討する目的で設置されたものである。その議事で、ある委員は「今の（学校統廃合の）討議は財政面から来ているが、市行政の効率化が進まないうちに学校教育がその犠牲になっているのではないか。統廃合が子どもに最善の教育環境を提供するために行われるはずが、いつの間にか学級数の減少と、耐震・改修の費用削減に議論が置き換わっていないか」という意見を述べている。

また、同会の一環として2005年3月に実施された公聴会（C2）では、特に廃校対象とされた学校に関わる保護者らから強い反対意思が表明され、コスト面や財政面での統廃合をする前に市職員の人員数や給与を削減せよ、あるいは、もっと時間をかけて保護者や住民の要望を吸い上げよ、という意見が出された。

これを受けて後日開催された懇話会会議では、公聴会を総括して「市民が…意見を述べられ良い会であった。ただ、自分のところに火の粉がかかってくると大変だと思われる…果たしてX市全体としての見方を何人の方がされたのか」という意見を述べる委員も見受けられた。公聴会という性質上、委員と市民の間にやり取りはなかったようだが、この点が当日、議論の争点になり、応酬が展開されていたとすれば、学校教育の公共性に関わる局面から、あるいは重要な性質を帯びたのではなかろうか。

こうした経緯の中で、行財政に関わる詳細な情報は議論の透明性を高める反面、学校統廃合に限って言えば、予期せぬ反論を招きうる、あるいは個々の学校の存廃に焦点が当たると、全体議論が膠着する恐れがある等が懸念されたものと思われる。そのため、再編計画の内容面面で言えば、財政的尺度・論理を中心とする統廃合案の立案を撤回し、教育的な尺度・構想の模索を始めたのであろう。同時に、膨大な情報を提示することは一見、誠実ではあるが、もっと教育課題としての重要性が理解されるように一定の簡潔化（単純化と明確化）の必要性も意識されたようである。

また、再編計画立案の手続き面で言えば、中学校ブロックという範囲を設定し、市民の政策形成参加の基盤とすることによって、各学校への過度の焦点化を避けて、可能な限り個別性を超えた全体的見地が、まずは形成・共有されることを意図したと考えられる。このように捉えれば、前述の学校再編計画の特質は、いわば教育委員会と市民との相互作用の中で生み出されたとも言える。

この点については行政側による争点の過度の操作あるいは事前剝奪となっていないか、その是非も含めて、さらに詳細に検証する必要がある。また、ここでの把握が妥当なものか、他の学校改革市民委員会や、

中学校ブロック別地域協議会等における市民参加の動向をも含めて分析する作業が残されている。

4. むすびにかえて

以上、本稿ではX市における学校再編計画の内容とその立案過程に焦点を当て、基本的論点の析出を念頭に置いた検討を進めてきた。特に、現在の学校統廃合の一事例において、従来のような施設整備面や配置関係等の一般行財政的諸条件の整備や、適正規模という旧来の教育的論理の実現が求められるのではなく、むしろ学校教育を今後、どのように質的に向上させるのか、明確な理念・コンセプトと、確固たる体系的方策をいかに構想するか、換言すれば、教育制度構想の理念・アイデアが問われており、市教育委員会がそれに応じようとする局面に注目した。

従来の学校統廃合をめぐる研究動向では、建築学的効用や学校配置の合理性に言及する提言型研究は比較的多く蓄積されてきた。だが、はじめに述べたような課題意識に立つならば、そうした一般的提言にとどまらず、教育政策としての、あるいは「教育の計画論」の視座からの発展契機・展開過程についてもまた、十分に照射することが必要になるものと思われる。このように捉えれば、統廃合案から学校再編計画へという流れは、実態が進む方向性を表現しうる側面を持つと同時に、方法論としても再確認・再定位されるべき側面があると言える。

しかしながら、本稿は、あくまで予備的考察の域にとどまり、例えば市民の具体的な反応や動向等については、既に述べたように、今後の本格的な分析課題とせざるを得ない。特に、学校統廃合をめぐるっては、地域住民や保護者は、それまで以上に深く教育制度に向き合う様相を見せる。それらの営為がどのような意味を持つか、さらには行政・政策の作用と市民の反応のダイナミクスの中で、市全域の教育がどう扱われ、その公共性の実質や存立がいかに変容を遂げたかを問う必要がある。そのような視座の下で改めて、教育行政職員の主導性・専門性や、教育専門家としての教師の反応についても検討することが求められる。当然、学校統廃合がもたらす帰結についても、一定の批判意識を持って絶えず吟味しなければならない。

こうした点について、議会や首長部局の動向も視野に入れ、さらに詳細な実態調査も交えて分析・検討を深める予定である。同時に、全国の他所でも広がる学

校統廃合の動きと関連づけ、比較考察を行うことによって、現代的事象としての学校統廃合の特質と課題の一層の解明にも着手することが重要な次の研究課題となる。

【引用・参考文献】

- ・井口均 (2004) 「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
- ・大谷博、近藤光男、廣瀬義伸、高橋啓一 (2002) 「少子化時代における学校統廃合計画案の評価に関する研究」『都市計画』第50巻第6号 (通巻235号)
- ・黒崎勲 (2005) 「学校運営協議会をめぐる動的・能動的的分析—指定討論者としての発言」『教育学研究』第72巻第1号
- ・児美川孝一郎 (2004) 「『学校統廃合』問題の現在—新自由主義教育政策との関連で—」『人間と教育』第42号
- ・佐藤実芳 (2006) 「大都市における小学校の統廃合に関する考察—東大阪市の小学校統廃合の試案—」『愛知淑徳大学論集—文化創造学部・文化創造研究科篇—』第6号
- ・中内敏夫 (1988) 『教育学第一步』岩波書店
- ・葉養正明 (1998) 『小学校通学区制度の研究』多賀出版
- ・藤岡貞彦 (1977) 『教育の計画化—教育計画論研究序説—』総合労働研究所
- ・三上和夫 (2002) 『学区制度と学校選択』大月書店
- ・三輪定宣 (2003) 「提言 学校の適正規模と統廃合問題」『学校経営』12月号 (第48巻第13号)
- ・淀川雅也 (1993) 「『教育実践』としての教育制度空間の再設計」『現代社会と教育1 現代と人間』大月書店
- ・若林敏子 (1999) 『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房

(X市学校統廃合関連資料)

- ・X市教育委員会 (2003) 『保護者・子どもアンケート (満足度調査) の分析結果の概要』
- ・X市教育委員会 (2004) 『通学区のあり方に関する基本方針について』
- ・X市教育委員会 (2005) 『X市学校再編整備の基本方針について』
- ・X市教育委員会 (2005) 『X市の教育 (平成17年度)』
- ・X市教育委員会 (2005) 『X市教育広報紙 (増刊: 学校再編整備プロジェクト特集)』
- ・X市教育委員会 (2005) 『X市学校ユニバーサル・デザイン (UD) 化構想』
- ・X市教育委員会 (2005) 『学校再編整備計画 (案)』
- ・X市教育委員会 (2006) 『X市学校再編整備計画』
- ・X市学校改革懇話会 (2005) 『X市における学校改革の基本的な方向について (中間答申)』
- ・X市学校改革懇話会 (2005) 『X市学校改革懇話会答申』
- ・X市学校改革市民委員会 (2005) 『学校改革への提言』
- ・X市ブロック別地域協議会 (2005) 『学校改革への提言』