

# 学校統廃合

## —公立小中学校に係る諸問題—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 640 (2009. 4. 7.)

はじめに

### I 学校統廃合の背景

- 1 学校統廃合の経緯
  - 2 適切な学校配置の条件
- ### II 学校統廃合を困難にする要因
- 1 将来の児童生徒数の予測の困難
  - 2 教育行財政制度上の問題

3 施設整備のための補助金等の問題

4 学校統廃合決定のプロセス

### III 学校統廃合決定後の問題

- 1 統合後の校舎の新改築
- 2 廃校の活用

おわりに

小中学校は義務教育施設であり、法律上、自治体に設置が義務づけられているため、少子化の影響が大きい。全国の自治体では、空き教室の増加、休校や統廃合が深刻な問題となっている。

しかし、少子化の進展、教員の大量退職、厳しい財政下での耐震化等学校施設整備の必要性等の事情にもかかわらず、学校統廃合が進まない自治体も多い。

学校統廃合には、教育条件の整備や地域コミュニティの再編の問題のほか、教育行財政制度上の問題等の様々な要因が、大きな影響を与えている。

学校は、地域の教育のみならず防災拠点など複合的な役割を担ってきた経緯がある。統廃合を契機に、広く地域住民に開かれたプロセスを通じた新たなまちづくりが求められる。

文教科学技術課

やすだ たかこ  
(安田 隆子)

\* 本稿は、筆者が文教科学技術課  
在職中に執筆したものである。

調査と情報

第640号

## はじめに

少子化が問題となって久しい。小中学校は義務教育施設であり、他の教育施設等と異なって設置が法律上義務づけられている（学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）第 38 条、第 49 条）ため、その影響が大きく、空き教室の増加、休校や統廃合が全国の自治体の深刻な問題となっている。しかし、学校統廃合の議論では、個別の学校の統廃合プロセスに過度に注目が集まり、広くそれ以外の論点を取り上げられることは必ずしも多くない。本稿では、小中学校の統廃合に関する論点を広く概観する。

## I 学校統廃合の背景

### 1 学校統廃合の経緯

#### （1）学校統廃合の歴史

戦後の学校統廃合政策は、大きく 3 期に整理される<sup>1</sup>。第 1 期は 1950 年代の町村合併政策に伴うもの、第 2 期は 1970 年代の高度経済成長期の都市への人口流出による地方の農山漁村の過疎化に伴うものである。これにやや遅れ、都心では、人口集中による居住環境悪化のため、郊外へ人口が流出したことから、ドーナツ化現象による人口減少に伴う統廃合が進んだ。そして現在、第 3 期として、1990 年代から将来に向けての長期的・構造的な少子高齢化に伴う統廃合が全国的に進みつつある。文部科学省によると、平成 4 年から平成 19 年までに、小学校は 3,212 校、中学校は 959 校が廃校になっている。今後、概ね 3～5 年間に全国の小中学校のうち 1,100 校以上が廃校となる見通しとの調査結果<sup>2</sup>もある。

過去の 2 期においては、統廃合による新校舎建設のための高い国庫補助率が、無理な統廃合を誘発し、地域住民と地方自治体の間で様々なあつれきを生むこととなった。昭和 48 年には、旧文部省から、統廃合に当たっては、児童生徒への影響を考慮し、地域住民との理解と協力を得るよう促す通知<sup>3</sup>が出され、現在では補助率も抑制されている<sup>4</sup>。

#### （2）最近の学校統廃合の動き

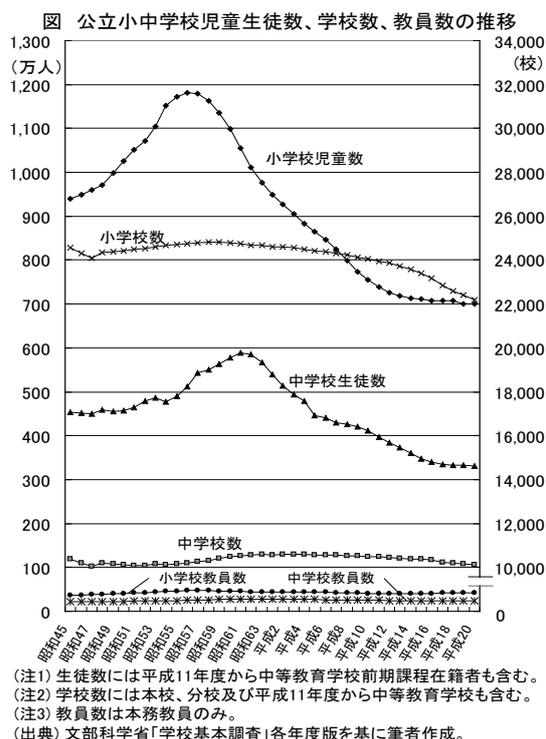
ここで小中学校人口の推移を見てみると、昭和 56 年ごろをピークに、平成 20 年はその 6 割程度まで減少している。これに対し、学校数・教員数とも全体の 1 割程度の減少に留まっている。このように、就学人口の減少割合に比べて学校数・教員数の減少割合が少ないことから、学校規模や配置が適切でないといわれることがある。だが、昭和 56 年ごろは、第 2 次ベビーブームによる急激な人口増と都市部への人口集中による過大規模校が出現する一方、地方の過疎化の進展による過小規模校の存在が社会問題となっていた。特に、

<sup>1</sup> 若林敬子「学校統廃合と人口問題」『教育社会学研究』82 号, 2008.6.15, pp.30-31.

<sup>2</sup> 「公立小中 5 年後 1100 校減 本紙調査」『読売新聞』2008.1.11, p.1.

<sup>3</sup> 「公立小・中学校の統合について（通知）」（昭和 48 年 9 月 27 日付け文初財第 431 号文部省初等中等教育局長、文部省管理局长通知）

<sup>4</sup> 学校統廃合に係る施設整備費補助は、昭和 31 年、公立小中学校統合特別助成費補助金が設けられ、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律（昭和 33 年法律第 81 号）により国庫負担の対象となった。国庫負担率は、危険校舎改築等の場合は 1/3 だったが、学校統合の場合は 1/2 だった（市川昭午・林健久『教育財政』東京大学出版会, 1972, p.474）。その後、過疎地域対策緊急措置法（昭和 45 年法律第 31 号）により、過疎地域の学校統合の場合は 2/3 とされた。昭和 49 年には、過疎地域については、危険校舎の改築の場合も 2/3 になった。平成 5 年度以降、一般地域では、学校統合の場合は 1/2、危険校舎改築等の場合は 1/3、過疎地域ではどちらも 5.5/10 とされている（若林敬子『学校統廃合の社会学的研究』御茶の水書房, 1999, pp.65-77）。



前者の問題には、学校規模だけでなく学級規模を大きくすることで対応した地域も少なくなかった。この30年で過大規模校<sup>5</sup>は減少したものの、さらに学校規模が縮小する傾向も現れている。

一方、教員の2007年問題<sup>6</sup>というように、第2次ベビーブームと都市への人口集中による急激な需要増により大量採用された教員が、今後10年にわたり大量に退職する時期を迎えている。同じく、現在使用されている公立学校施設の61.6%は、現行の基準である昭和56年建築基準法改正以前に建てられており、老朽化対策や耐震化のための新・改築が急務とされる<sup>6</sup>。

また、国・地方自治体とも財政状況は厳しく、今後、長期的には教育人口の減少が見込まれる中、教員・学校施設とも現在の規模を維持するのは難しい。平成19年6

月の財政制度等審議会の建議では、「学校規模の最適化」が初めて提言された。「教育振興基本計画」（平成20年7月1日閣議決定）においても、「学校の適正配置は、それぞれの地域が実情に応じて判断することが基本であるが、国は望ましい学校規模等について検討し、学校の適正配置を進め、教育効果を高める」と言及されている。

こうした流れを受け、平成20年6月、中央教育審議会初等中等分科会において公立学校の適正配置について検討が要請され、現在、作業部会において調査審議が行われている。

## 2 適切な学校配置の条件

学校の統廃合に当たっては、適切な学校配置が求められるが、教育の観点からは、学校規模や通学距離が重要な条件となる。また、これとは別に、地域コミュニティの中心としての性格からの制約がある。学校の適正配置に関しては、従来から、主に都市計画の観点から様々なモデルが研究されてきた。しかし、これらは主に需要超過を前提としており、需要縮小に対応する施設配置の研究は十分とはいえないとされている<sup>7</sup>。

### (1) 適切な学校規模の範囲

「学校規模」という場合、その単位として児童生徒数又は学級数が考えられるが、一般に教職員配置の基準である学級数で表されることが多い。法令上、1学級の標準は40人以下と規定<sup>8</sup>されており（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法

<sup>5</sup> 文部科学省では、6学級以下を過小規模校、7から11学級を小規模校、12から18学級（統合の場合24学級まで）を標準規模校、25から30学級を大規模校、31学級以上を過大規模校としている。文部省教育助成局施設助成課「過大規模校分離の促進」『教育と施設』11号、1985.11、p.62。

<sup>6</sup> 文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況調査の結果について（平成20年6月20日）」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/20/06/08061608.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/20/06/08061608.htm)

<sup>7</sup> 大谷博ほか「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』50巻6号、2002.2、pp.44-46。

<sup>8</sup> 都道府県教育委員会が特に必要と認める場合は、国の標準を下回る数を標準と定めることができる（同但書）。

律（昭和 33 年法律第 116 号。以下「義務教育標準法」という。）第 3 条第 2 項）、同じ学級数の学校でも、在籍している児童生徒数には幅がある。

学校規模の基準は、法令上、「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、この限りでない。」（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 条及び第 79 条）とされている。また、適正規模として、「おおむね 12 学級から 18 学級まで」（統合の場合は 24 学級まで）との規定がある（義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令（昭和 33 年政令第 189 号）第 4 条第 1 項第 1 号及び第 2 号）。あくまでこれは標準に過ぎないが、実際に学校の設置義務を負う市区町村では、基準はないとする場合が 63.5%に上り、学校教育法施行規則の基準によるとする場合が 18.4%となっている<sup>9</sup>。

適切な学校規模を考える視点として、学校運営、教育財政効果、教育効果が挙げられる。

まず、学校運営の前提条件として、各公立小中学校に配置される教員については、定数の標準が学級数に基づいて法律で規定されている（義務教育標準法）。例えば、各学年 1 学級の場合、現行の規定では小中学校とも校長・教頭を含めて 9 人となる。中学校は必修教科が 9 科目なので、これ以上規模が小さくなると教科ごとに専門の教員を配置できなくなる可能性がある。さらに、部活動の指導が困難になるとの指摘もある。逆に、規模が大きくなれば教員数が増えるため、各教科に複数の教員を配置できるが、特別教室やグラウンド等の施設上の制約から、規模が過大になっても十分な授業が行えなくなる<sup>10</sup>。また、児童生徒数の割に校地が狭く、子どもたちの自発的なのびのびとした活動が制約される<sup>11</sup>。

学校運営の観点では、小規模の方が運営方針や教育方針を徹底しやすい、小回りが利き、新しい試みを行いやすい反面、教員が過重負担になる、教員同士の切磋琢磨や創意工夫が難しいとされる。大規模の場合は、活気に満ちた雰囲気がある反面、教員や児童生徒がお互いを知ることが難しい、教職員が集団としてまとまり難くなる<sup>12</sup>とされる。

教育財政効果との関連では、学校規模が小さくなると児童・生徒 1 人当たりの諸経費が増加する傾向がある。一般に、各学校に配当される人件費を除く学校運営費の児童 1 人当たりの経費は 6 学級と 18 学級の間では、通常 3 対 1 程度の開きが見出されるといわれる<sup>13</sup>。しかし、財務省の調査<sup>14</sup>によれば、統廃合によっても管理費はあまり減少しておらず、人件費の減少により、学校運営費全体で約 30%が減少したに過ぎないとの結果もある。

教育効果については、例えば、小規模の場合、きめ細かい指導ができるが、よい意味での競争に欠け序列が固定化する、親しみから規律が緩みがちになるといわれる。中規模以上では、集団の相互作用による思考力・社会性の育成が図れるが、大規模になると、活動

<sup>9</sup> 全国の市町村教育委員会及び教育長を対象とし、平成 18（2006）年 10 月～11 月に実施された調査による。葉養正明「少子高齢化を生かす『学校づくり』第 4 回」『週刊教育資料』1043 号,2008.9.22, pp.24-25.

<sup>10</sup> 標準的な学校ではグラウンド及び体育館は 1 つずつと考えられることからすると、小学校では、標準的なカリキュラムの場合で同時に 3～4 学級が体育の授業を行うことになる 24 学級が上限との考え方がある。新建築学体系編集委員会編『新建築学体系 29 学校の設計』彰国社,1983, p.67.

<sup>11</sup> 文部省教育助成局施設助成課 前掲注 5, p.63.

<sup>12</sup> 下村哲夫「教育課題としての少子社会」下村哲夫編『少子時代の学校』ぎょうせい,1996, pp.15-16; 葉養正明『小学校通学区域制度の研究—区割の構造と計画—』多賀出版,1998, p.243; 荻谷剛彦ほか『検証 地方分権化時代の教育改革 杉並区立「和田中」の学校改革』岩波書店, 2008, p.101.

<sup>13</sup> 葉養 同上, pp.236-237.

<sup>14</sup> 平成 17 年に統合して開校した全国の公立小中学校すべて（221 校）を調査。「予算執行調査資料（平成 19 年 1 月）」財務省ウェブサイト（<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/sy190706/1907d.htm>）

への参加意識と参加度が低くなるとされる<sup>15</sup>。しかし、教育効果について客観的、一般的な傾向を見出すことは難しい。その理由として、教育指導の領域や内容が多岐にわたり、すべての側面についてデータを蓄積するのは不可能であること、教育達成度や教育指導のあり方には様々な要因が絡んでいるため、規模のみの効果を取り出すことが困難であること、科目等の指導領域や内容により規模との関連が異なること等が挙げられる<sup>16</sup>。

例えば、教育効果のうち、一般の関心が高いと考えられる学力については、平成 19 及び 20 年度に実施された全国学力・学習状況調査の公表結果を見る限りでは、学校規模と学力の相関は明らかではない。過小規模校が多いへき地と他の地域との学力水準の比較は可能だが、大きな差は見られない。また、この結果は、地域文化や社会資本の差の影響も考えられ、必ずしも学校規模と学力との相関のみが表れているかどうか明らかではない。

## (2) 適切な通学距離

通学距離の基準は、法令上、小学校はおおむね 4km 以内、中学校はおおむね 6km 以内とされている（義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律施行令第 4 条第 1 項第 2 号）。この基準は、当時、児童生徒の歩く時間や疲労度をもとに決められたとされている<sup>17</sup>。また、日本建築学会では、最大でも小学校低学年は 2km（徒歩 30 分）以内、小学校高学年から中学校は 3km（同）以内を推奨している<sup>18</sup>。現実には、適切な通学距離と学校規模とを両方満たすことは難しく、実際に学校を設置するに当たっては、学校規模を通学距離より優先するという自治体が約 60% を占めている<sup>19</sup>。全国の通学距離の実態に関するデータはないが、通学区域について、可住地域面積を当該市町村の学校数で除して平均面積とみなした場合、小学校は 4～5km<sup>2</sup> が最も多く、約 90% が 15 km<sup>2</sup> 以内となっている。中学校は小学校に比べるとばらつきが大きいものの、6～10km<sup>2</sup> が最も多く、約 80% が 27 km<sup>2</sup> 以内となっている<sup>20</sup>。

このほか、通学に当たって児童生徒の安全上の観点から、通学区域内において、幹線道路や鉄道線路による分断を避けることが望ましいとされている<sup>21</sup>。

## (3) 地域コミュニティの中心としての学校—地域的なまとまりとしての通学区域

仮に、適切な学校規模や通学距離を規定することが可能だったとしても、それのみにより学校配置と通学区域を決定することは難しい。実際、小中学校の通学区域の地域的基礎について、32.3% が旧市町村単位、32.0% が町内会・自治会単位、18.3% が村落単位としているとの調査<sup>22</sup>がある。このように、通学区域は、地域的なまとまりとしての性格ももっているといえよう。この背景として、現在の通学区域の基盤となっている明治期の「小学区」が、当時の地域的組織を基盤として組織されたことが挙げられる<sup>23</sup>。「小学区」は明治 5 年の学制により学校の設置単位として制定されたが、国からの財政的補助もなく、学

<sup>15</sup> 下村 前掲注 12, pp15-16; 葉養 前掲注 12, p.243.

<sup>16</sup> 葉養 同上, pp.229-230.

<sup>17</sup> 杉浦久弘「学校規模の最適化について」『教育委員会月報』58 巻 10 号, 2007.1, p.49; 「昭和 31 年度文部行政のあゆみ」『文部時報』955 号, 1957.3, p.15.

<sup>18</sup> 新建築学体系編集委員会 前掲注 10, p.42. 適正距離は、市部の小学校低学年で 400m（徒歩 10 分）、高学年で 500m（同 10 分）、中学校で 1km（同 15 分）、郡部では、同様に、750m（同 15 分）、1km（同 15 分）、2km（同 30 分）としている。

<sup>19</sup> 葉養正明「少子高齢化を生かす『学校づくり』第 3 回」『週刊教育資料』1042 号, 2008.9.15, p.23.

<sup>20</sup> 平成 16 年度の学校数に基づく。杉浦 前掲注 17, pp.52-53.

<sup>21</sup> 文部科学省大臣官房文教施設企画部「小学校施設整備指針」、同「中学校施設整備指針」（平成 19 年 7 月）。

<sup>22</sup> 前掲注 9 の調査。葉養正明「少子高齢化を生かす『学校づくり』第 5 回」『週刊教育資料』1044 号, 2008.10.6, p.23.

<sup>23</sup> 葉養 前掲注 12, pp.109-110; 若林 前掲注 4, p.15.

校設置は資産家の寄附や戸別割当金に頼らざるを得なかったためである。その後、国民学校令（昭和 16 年勅令第 148 号）により市町村が学校の設置主体とされたものの、戦後の厳しい財政事情から、戦災・老朽化等による小学校建築や 6・3 制導入に伴う中学校建築等学校に係る費用等の多くが保護者や通学区域の住民の「寄附」により賄われてきた<sup>24</sup>。

このように、直接費用を負担することはなくなった現在でも、地域による学校への支援の重要性は変わらない<sup>25</sup>。平成 16 年度には「コミュニティ・スクール（学校運営協議会制度）」が導入され、平成 20 年度からは、学校における児童生徒の問題の多様化による教員の業務量増加等への対応として、地域住民が学校支援ボランティアとして学習支援活動や部活動の指導など地域の実情に応じて学校教育活動の支援を行う「学校支援地域本部」の設置が進められている。

## II 学校統廃合を困難にする要因

すでに述べたように、少子化の進展、教員の大量退職、厳しい財政下の学校施設整備等の事情にもかかわらず、学校統廃合が進まない自治体も多い。以下では、その要因を探る。

### 1 将来の児童生徒数の予測の困難

まず、学校統廃合の前提となる将来の児童生徒数の予測が困難との問題がある。将来人口の予測は、国立社会保障・人口問題研究所によるものが有名だが、都道府県においてもその市町村の人口予測を行っている。これらから長期的な少子化傾向は読み取れても、地域によっては大規模マンション建設や新路線の開業等による局所的な人口増が起り得る。例えば、東京都では、今後 5 年間で港区 36.3%、中央区 19.2%、江東区 17.2%、品川区 15.1%、多摩市 12.1%の小学校児童数の増加が見込まれている<sup>26</sup>。高度成長期と平成 12 年以降とで過去 2 度の人口急増を経験した江東区では、統廃合はかえって非効率として、小規模校に予算を上乗せし、規模の小ささを活かした取組みを促進している。多摩市では平成 6 年から統廃合を進めているが、一部で新たなマンション開発が進められており、従来の統廃合が今後も適切といえるかが問題となる可能性もある。また、平成 17 年のつくばエクスプレスの開業に伴い、茨城県つくば市など茨城県や千葉県の沿線自治体では、郊外地域の学校の統廃合と並行し、沿線地域の学校規模の拡大や学校の新設を進めている。

### 2 教育行財政制度上の問題

#### (1) 国・都道府県・市町村の権限

義務教育については、小中学校の設置や就学に関連する事務は市区町村の責任とされており、国や都道府県が直接関与することはできない。しかし、国と都道府県は、県費負担教職員制度によって教職員給与を負担している。小規模校には、手厚く教員が配置されており<sup>27</sup>、統廃合により小規模校がなくなると教職員定数が減少する。これにより、国や都道府県の負担は減少するが、同時に市町村は現場の教職員定数が減るデメリットを負うこ

<sup>24</sup> 市川・林 前掲注 4, pp.537-539.

<sup>25</sup> 中央教育審議会答申『21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)』(平成 8 年 7 月)、『新しい時代の義務教育を創造する』(平成 17 年 10 月 26 日) など。

<sup>26</sup> 東京都教育委員会『平成 20 年度教育人口等推計報告書』2008.11, p.5.

<sup>27</sup> 養護教諭を含めた教員数は、例えば、小学校の場合、6 学級で 10 人、12 学級で 17 人となる。中学校の場合、3 学級で 10 人、12 学級で 21 人となる（義務教育標準法第 7 条）。

とになる。さらに、統廃合に併って新設校が設置される場合も多い。後述のように、国からの補助もあるが、施設整備費用は市町村に大きな負担となる。また、児童生徒が遠距離通学を余儀なくされる場合、スクールバス等の整備や通学費補助が必要な場合もある。国は、学校統廃合に伴う遠距離通学に対し、①スクールバス・ボート等購入費の2分の1、②遠距離通学費で市町村が負担した交通費の2分の1（統合が行われた年度又は翌年度から5年間）、③自治体が徴収を免除した寄宿舎居住費の2分の1、を補助している<sup>28</sup>が、市町村の負担は小さくない。

## （2）地方交付税交付金

地方交付税交付金の算定基礎となる基準財政需要額のうち、小中学校費は、児童生徒数、学級数、学校数を測定単位としているため、統廃合により学級数や学校数が減少すると、市町村の地方交付税交付金の額に影響するというデメリットがある。この点と関連し、従来は0学級の学校についても、近い将来に児童生徒が在籍し学級数を有する可能性が見込まれるので、それまでの維持管理に要する経費が必要であるとして、学校数に含めていた。しかし、実態は廃校と変わらないとして、平成16年度からは含めないこととされている<sup>29</sup>。

## 3 施設整備のための補助金等の問題

公立学校施設整備に当たっては、国から公立学校施設整備費負担金、安全・安心な学校づくり交付金等による補助がある。特に学校統合の場合、国庫負担率が1/2とされ、危険建物改築等の場合の1/3に比べて大きくなっている（義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律第3条第1項第4号）。また、国からの補助を除いた市区町村の負担する費用を賄うため、地方債の発行が認められている（地方財政法（昭和23年法律第109号）第5条第5項）。しかし、統廃合に伴って学校が廃校となる場合、これらの制度が統廃合を進める妨げとなることがある。

### （1）補助金等に係る問題の所在

公立学校施設の整備の際、補助金等を受けて取得した建物、用地等の財産については、交付の目的に反する使用（転用）、譲渡、貸付又は取壊し等を行う場合、原則として、①補助金等の全額に相当する金額を国に納付した場合及び②文部科学大臣が定める期間を経過した場合を除き、文部科学大臣の承認が必要となる（補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和30年法律第179号）第22条、同施行令（昭和30年政令第255号）第13条及び第14条）。例えば、校舎については、鉄筋コンクリート造の場合、平成12年度以前の予算に係る補助事業等の場合は60年、平成13年度以降の場合は47年を経過していないと自由に処分することが認められないことになる<sup>30</sup>。

### （2）転用の弾力化

学校統廃合や廃校施設の活用を促進するため、現在では、①地域再生計画の認定（地域再生法（平成17年法律第24号）第5条）を受けた場合、②国庫補助事業完了後10年以上経過した建物の無償による処分の場合、③国庫補助事業完了後10年未満の建物の同一

<sup>28</sup> へき地児童生徒援助費等補助金交付要項（昭和53年6月19日文部大臣裁定）

<sup>29</sup> 会計検査院「平成14年度決算検査報告」〈<http://report.jbaudit.go.jp/org/h14/2002-h14-mokuji.htm>〉

<sup>30</sup> 「補助事業者等が補助事業等により取得した財産のうち処分を制限する財産及び補助事業等により取得した財産の処分制限期間」（昭和60年3月5日文部省告示第28号）、「補助事業者等が補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産のうち処分を制限する財産及び補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分制限期間」（平成14年3月25日文部科学省告示第53号）

地方公共団体における公共用又は公用に供する施設への無償による転用（営利を目的とし又は利益をあげる場合を除く。）の場合、④国庫補助事業完了後10年未満の建物の市町村合併に係る合併市町村基本計画等に基づく場合等については、文部科学大臣の承認があったものとみなされ、手続も報告等と簡略化されている<sup>31</sup>。

### （3）地方債の繰上償還

学校施設整備に伴って発行された地方債は、おおむね20年程度で満期とされているが、当該地方債を財源とする施設が廃止や目的外転用等となった場合、繰上償還とそれに伴う補償金が必要となる場合がある（地方財政法第5条の2、財政融資資金の管理及び運用の手続に関する規則（昭和49年大蔵省令第42号）別紙第18号特約条項第4条及び第10条）。ただし、学校施設を転用する場合、転用後の事業が適債経費である限りは、繰上償還を行うべき事由に該当しない。例えば、地域再生計画に基づく転用の場合は、適債経費と解されている。当該施設に係る地方債の起債の目的（協議に当たっての事業区分）が変更となる場合は、協議等が必要となるものの、当該施設に係る国庫支出金の返還が不要な場合は、当初の起債の目的に変更がないとみなされ、協議等も不要とされている（平成20年度地方債同意等基準運用要綱）。

## 4 学校統廃合決定のプロセス

統廃合の決定過程では、保護者による集団登校拒否や訴訟、さらには首長選挙の争点となるなど地域の政治問題となる例が少なくない。すでに述べたように、多くの学校は地域のまとまりを基盤としており、統廃合の決定過程は、統廃合の成否だけでなく統廃合後の学校運営、ひいては地域の再構築の観点からも重要となる。

### （1）統廃合の手続

統廃合に係る手続については、旧文部省通知<sup>32</sup>において、「学校規模を重視する余り無理な統廃合を行い、地域住民との間に紛争を生じたり…（中略）…することは避けなければならない」、「学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること」と指摘されている。また、施設整備指針<sup>33</sup>においても、学校施設の計画に当たり、学校・家庭・地域の参画を求めている。

学校統廃合はおおむね①教育委員会による統廃合計画案の検討、②審議組織の設置、③住民や保護者への説明・意見聴取を経て具体的な計画が決定され（①から③までをどう進めるかは地域によって異なる。）、④学校設置条例改正時の議会での議論という過程を辿る。

審議組織を設ける場合、公立学校長・教頭、PTA関係者、学識経験者、町内会・自治会関係者で構成され、保護者や教職員は含まれないことが多い<sup>34</sup>。審議の公開・非公開も自治体ごとに異なる。例えば、京都市では、歴史的に地域による学校設置が進められてきたこともあり、統廃合は地元学区からの要望書の提出を受けて進めることとしている。その際、教育委員会は、地元学区に情報を公開し、児童生徒数減少に伴う教育環境の変化の影響について地元で議論が行われている<sup>35</sup>。

<sup>31</sup> 「公立学校施設整備費補助金等に係る財産処分の承認等について（通知）」（平成20年6月18日付け20文科施第122号文部科学省大臣官房文教施設企画課部長通知）

<sup>32</sup> 前掲注3

<sup>33</sup> 文部科学省大臣官房文教施設企画部「小学校施設整備指針」「中学校施設整備指針」（平成19年7月）

<sup>34</sup> 前掲注9の調査。葉養正明「少子高齢化を生かす『学校づくり』（第12回）」『週刊教育資料』1051号、2008.11.24,p.24.

<sup>35</sup> 白田利之「学校PFIにおける地域との連携に関する考察—京都御池中学校・複合施設整備等事業を事例として」『創造都市研究』3巻2号、2007.12、p.66.

審議内容はすでに述べた教育条件に関連する論点が中心で、統廃合は教育のあり方を見直すよい契機といえるが、そのような事例は少ない。例えば、最近増えている統廃合に伴い小中一貫校の設置を行う例<sup>36</sup>があるが、今後さらに進むと予想される少子化対策といえなくもない。また、統廃合の検討に当たり、廃校施設の活用方針が含まれない場合も多い。京都市のように子どもの教育環境の検討を優先するためとも考えられるが、事務局に首長部局が含まれていないためとの指摘もある<sup>37</sup>。統合後の学校の新・改築に係る予算の問題のほか、学校施設は防災拠点となる公共施設等の60.8%を占め<sup>38</sup>、まちづくりや地域防災計画（災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第2条）において重要な役割を担っていることから、統廃合計画の策定に当たっては首長部局とも緊密な連携が求められる。

## （2）通学区域の弾力化・近隣市町村との連携

統廃合に当たっては、通学区域の再編が行われるため、保護者から遠距離通学や通学路の安全への懸念が示されることが多い。このため、①就学校の変更（学校教育法施行令（昭和28年政令第340号）第8条）や調整区域の設定、②区域外就学（同第9条）、③教育事務の委託（学校教育法第40条及び第49条、地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の15）により、通学区域による指定と異なる学校への通学を認める場合がある。

就学校の変更とは、地理的理由等から保護者の意向に合致しない場合、保護者の申立により市町村内の他の学校への通学を認める制度である。調整区域とは、法令上の規定はないが、通学区域は維持しつつ、区域内の一部地域を指定して就学校の変更を認めることにより通学区域の弾力化を図る制度である<sup>39</sup>。通学区域再編に対する一部地域住民の反対への対応として取り入れられるケースもある。区域外就学とは、居住地ではない他の市町村教育委員会の承諾を得た上で、当該市町村の学校に就学する制度である。当該教育委員会は、承諾の前に居住地の教育委員会と協議しなければならないとされる。教育事務の委託とは、特に必要がある場合、区域外就学の形式をとらず、他の市町村教育委員会に一部又は全部の児童生徒の教育事務を委託することをいう<sup>40</sup>。

このように、区域外就学や教育事務の委託では、近接する市町村教育委員会の協力が不可欠となる。また、一時的な人口増が複数の市町村にまたがることもあり、より適切な学校配置を可能とするためにも、近隣自治体との連携が不可欠となる。

## （3）学校選択制の導入との関連

学校統廃合と関連し、通学区域の弾力化や学校選択制<sup>41</sup>の導入が問題となることがある。そこには、選択制の導入が小規模校から児童生徒の流出を促し、統廃合を促進するのではないかという懸念がある<sup>42</sup>。内閣府の調査<sup>43</sup>によると、平成19年10～11月現在、選択制

<sup>36</sup> 例えば、東京都品川区、奈良県奈良市、青森県東通村などがある。「改革のチャンス 目玉は小中一貫」『読売新聞』2008.1.15, p.17.

<sup>37</sup> 村井昂志「東京大都市圏郊外における公立小中学校の廃校と跡地利活用の経緯の分析—東京都多摩市を事例として—」『相関社会科学』17号, 2007, pp.82-84.

<sup>38</sup> 消防庁「防災拠点となる公共施設等の耐震化推進状況調査結果」（平成20年9月18日）

<sup>39</sup> 「特定地域選択制」と呼ばれることもある。学校統廃合に係るものではないが、岐阜県大垣市の事例がある。文部科学省『公立小学校・中学校における学校選択制等についての事例集』2006.3.

（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/gakko-sentakku/06041014.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/gakko-sentakku/06041014.htm)）

<sup>40</sup> 代表例として、長野県清内路村及び平谷村による阿智村への中学校の教育委託が挙げられる。

<sup>41</sup> 現在行われている学校選択制は、就学すべき学校の指定に当たり、あらかじめ保護者の意見を聴取することができる（学校教育法施行令第32条）ことを活用し、保護者の意見を踏まえて教育委員会が就学校を指定する制度をいう。

<sup>42</sup> 若林 前掲注1, pp.37-39; 葉養正明「少子高齢化を生かす『学校づくり』第16回」『週刊教育資料』1055

を導入している市町村は小学校で 14.2%、中学校で 16.6%に過ぎず、導入も検討もしていないという市町村が増えている。また、比較的早く選択制を導入した千葉県前橋市では制度が廃止され、東京都江東区では一部見直しが行われている。その理由として、学校の適正規模の確保や通学路の安全確保、地域との連携強化等が挙げられている<sup>44</sup>。

### Ⅲ 学校統廃合決定後の問題

#### 1 統合後の校舎の新・改築

学校統廃合の際は、老朽化や耐震基準を満たしていない等を理由に、学校施設の新・改築をその目的の一つに掲げることも多く、統廃合後はしばしば校舎の新・改築が行われる。

施設整備に当たっては、学校の地域コミュニティの中心としての性格や統廃合に協力してきた住民への配慮から、地域の意向の反映が重要となる。また、学校統廃合や局所的な人口流入等により一時的な児童生徒数の増加があっても、長期的には今後も少子化が進むことが予想される。学校施設の新・改築に当たっては、それを踏まえた長期的な施設使用を想定することも必要となる。

##### (1) 将来の転用を踏まえた設計

例えば、大規模マンション開発に伴う人口増により平成 17 年 4 月に開校した浦安市立日の出南小学校では、階段やトイレを近接させ、各教室間の間仕切りも構造壁とせず、将来的な用途転用や複合化にも対応できる構成となっている<sup>45</sup>。もともと学校は教室の採光規定、天井高、廊下の幅、階段の寸法等の規定が相対的に厳しく、用途変更時に有利に働くといわれている。なお、平成 17 年に天井高の規制が廃止されたため、規制廃止後に建築された学校では、用途変更の際、影響があるおそれがある<sup>46</sup>。

##### (2) 学校施設の複合化

小中一貫校や幼稚園の併設のほか、集会施設や図書館等の生涯学習施設、スポーツ施設、最近では、高齢者福祉施設等の教育施設以外の施設との複合化も進んでいる。この背景には、少子化対応のほか、複合化により、新たな用地を取得することなく需要が増加している高齢者福祉施設等の整備を行おうとする自治体の意図がある。複合化された学校では、図書館等併設施設を活用した授業や併設施設利用者との交流事業が実施されている。

高齢者福祉施設との複合化の事例では、学校側から「高齢者と触れ合うことで思いやりの心が育つ」との教育的な効果、福祉施設側から「児童・生徒をみてお年寄りが元気になれる」との高齢者への好影響が指摘されている。「地域の人々に、学校に関心を持ってもらえる」など、複合化により地域に開かれた学校の実現が可能になったとの意見もある<sup>47</sup>。

一方で、管理運営上の困難として、児童生徒の安全の確保、施設利用者のマナー、建物

---

号, 2008.12.22, p.24.

<sup>43</sup> 「教育委員会アンケート結果 (平成 20 年 5 月 23 日)」内閣府規制改革会議ウェブサイト (<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/>)

<sup>44</sup> 瀧井宏臣「広がる学校選択制見直しの動き」『世界』786号, 2009.1, pp.243-244.

<sup>45</sup> 「人口急増地域につくられた新設校 浦安市立日の出南小学校」『School amenity』21 巻 4 号, 2006.4, pp.34-38.

<sup>46</sup> 学校は排煙が不要とされているため、用途変更により機械排煙が必要な場合、天井高を活用し、排煙ダクトを設けることが可能であった。河野学ほか「小学校の用途変更に影響を及ぼす建築関連法規とその対応事例—京都市・大阪市・神戸市における用途変更事例から—」『School amenity』22 巻 1 号, 2007.1, p.37.

<sup>47</sup> 斎藤潔ほか「都内公立小中学校と地域公共施設との複合化事例における管理・運営の実態と管理者の意識について」『日本建築学会技術報告集』24 号, 2006.12, p.319.

利用の制限が挙げられる。建物自体は一体となっているが、建築基準法上の異種用途区画の必要性や補助金取得上の対象範囲の明確化、施設管理との関係もあり、学校施設とその他の施設部分を明確に分離する必要がある<sup>48</sup>。学校施設にもPFIの活用が推奨されているが、PFIでは事前の地域住民、保護者や教職員等の利害関係者と十分な意見調整がより不可欠となる。さらに、複合化により、補助金対象事業ごとに別のPFI事業契約締結が必要となる場合や、管理運営責任の分担が複雑化するデメリットが認められる場合もある<sup>49</sup>。

## 2 廃校の活用

廃校となった学校は、地域コミュニティと深く関わってきた性格から、有効な活用が行われることが望ましい。代表的な活用例として、「加美北特別養護老人ホーム」や「コムスタこうべ」のような高齢者福祉施設、「高尾の森わくわくビレッジ」のような社会教育施設、「東京おもちゃ美術館」のような芸術文化施設のほか、「北野工房のまち」のような地場産業振興拠点施設等が挙げられる。文部科学省も、活用事例の紹介やすでに述べた転用の弾力化等、廃校活用促進に取り組んでいるが、暫定利用や利用が未定の施設も多い。

この背景には、都市部では、生活空間としての立地条件がよく、一定規模の敷地が確保され、権利関係が単純等の理由から活用しやすい条件にあるが、跡地売却等による商業施設や高層住宅の整備には地域住民の抵抗が大きいこと<sup>50</sup>、災害時の避難所でもあり、安易に他の施設に建て替えることが好ましくないこと<sup>51</sup>がある。転用の弾力化が進んだといっても、営利事業への転用は難しいとの問題は残されている。地方では、過疎化によりアクセスが厳しいことが指摘される<sup>52</sup>。また、建築基準法改正前や直後に竣工し、既存不適格建築の場合や用途変更に当たり大規模改修が必要な場合は改修費用負担が大きくなる。さらに、逼迫している自治体財政のもと、新たに整備する必要性がある公共施設は多くない。

廃校となっても、施設管理費や安全管理責任は自治体が負担しなければならず、転用の目途が立たない地域や過疎部からは、対策の検討や解体補助金の創設が求められている<sup>53</sup>。また、新たな公共施設の必要性がない地域でも、避難所など従来から学校が担ってきた地域防災拠点としての役割がなくなったわけではない。学校に代わり、どこが地域防災拠点の役割を担うのか、拠点整備のための財政支援はどうするかなどの検討も求められる。

## おわりに

学校統廃合は、論点が多岐にわたるだけでなく、利害関係者も多様であり、将来に長く影響があるため、複雑な問題といえる。学校は、地域の教育だけでなく防災拠点やコミュニティ施設など複合的な役割を担ってきた。自治体には、学校統廃合を契機とし、広く地域住民に開かれたプロセスを通じて、長期的・複合的な展望からの新たなまちづくりを進めていく姿勢が求められよう。さらに、そうした自治体への支援が国の課題となろう。

<sup>48</sup> 同上, p.321.

<sup>49</sup> 市川市企画部企画政策課『市川市 PFI 導入マニュアル (応用編)』2005.5, pp.29-30, 100-110.  
(<http://www.city.ichikawa.lg.jp/pla01/1111000004.html>)

<sup>50</sup> 椿幹夫「東京都区部における学校跡地活用状況に関する考察」『三菱総合研究所所報』47号, 2006, pp.166-167.

<sup>51</sup> 河野学ほか「建築関連法規が廃校後の公立小学校の用途変更に及ぼす影響について—京都市・大阪市・神戸市の場合—」『日本建築学会計画系論文集』609号, 2006.11, pp.47-48.

<sup>52</sup> 「インタビュー『廃校利用はコミュニティや地域が活力を取り戻す転機ととらえたい』『School Amenity』22巻1号, 2007.1, pp.39-40.

<sup>53</sup> 杉浦 前掲注 17, pp.56-58.