

学校統廃合と人口問題

若林 敬子

1. はじめに

教育政策の観点から日本の将来を展望しようとする時、まず注目しなければならないのは、著しく変容をみせている人口構造の変動、いわゆる少子超高齢・人口急減社会の到来である。

この現象は、既に日本の教育システム全体に大きなインパクトを与えており、改めて人口問題と教育政策との緊密な関係を浮彫りにしている。いうまでもなく、人口構造は社会構造及び社会的諸関係の基盤にあって、その動向は産業・経済をはじめ社会生活全般のあり方に影響を及ぼすが、とりわけ福祉・社会保障とともに教育のあり方に深く関係し重要な意味をもっている。

戦後日本で、人口構造の変容に伴って教育政策上の対応が必要となったのは、第一次・二次ベビーブーム、及び過疎・過密化の進行の際であった。これらの現象は、どちらかといえば短期的であり、教育上の問題は、学校・学級の新增設（学区分離）、学校の統合、臨時定員増といった比較的単純な政策的対応によって処理された。ところがその後近年に至る少子超高齢化の場合、これまでの例に比べて、これを促す要因は、現代社会の構造、さらに現代文明の特質に深く根ざすものであり、その教育への影響はより複雑、より深刻で、しかも長期にわたると考えられる。少子超高齢に伴う教育政策上の課題は、福祉・労働問題ともからみあって、複合的で多元的であり、単純には解決できないだろう。

それでは以下、少子超高齢化・人口減少社会の到来の中で、就学教育人口の推移

と予測，戦後地域開発政策，市町村合併の中での小・中学校の学区とコミュニティとの関連，過疎化からさらには近年の通学区域制度の弾力化をひきがねとした学校統廃合についても記したい。

2. 就学人口の推移と将来人口推計

合計特殊出生率(TFR)，一人の女子が生涯何人の子供を生むかの数値が注目されるが，2005年は1.26（2006年は1.32）まで落ち込んだ。1966年の丙午（ひのえうま）に1.58となり，1989年にこれを下回って“1.57ショック”という語が広く世に知られたが，その後も歯止めがきかぬ出生率低下が続いている。親世代から子世代への人口置換えが一对一の均衡水準を維持するには，TFRは2.08前後の水準が必要であるから，日本の出生率は既に1974年に置換え水準を割り込んで32年が経過。人口のもつ“モメンタム（慣性）”の特性により人口絶対減社会に入ったのがようやく2005年のことであった。

この少子化の要因が，晩婚化・未婚率の上昇について，夫婦あたりの完結出生児数に影響を与える子を生み控える最大の要因は，子供の教育費用がかかりすぎ，かつ進学など子育てに気疲れするといった教育上の問題が深くかかわっていることが指摘されている⁽¹⁾。

こうして我が国の総人口は，2005年の1億2777万人から2050年に9515万人へと縮小，2055年は8993万人へと人口急減社会が続くと国立社会保障・人口問題研究所は2006年12月推計を公表。65歳以上高齢者比率は2005年の20.2%から2050年には39.6%（2055年40.5%）とかけ昇り，15歳未満の年少人口比は同13.8%から8.6%（同8.4%）へと先細る。

この新推計で小学校入学年齢の6歳，中学校入学年齢の12歳，高校入学年齢の15歳，大学入学年齢の18歳の各人口の推移と予測（出生中位・死亡中位による）を確認してみよう。（表1参照）

出生人口の減少は，必然タイム・ラグをおいて就学年齢人口を直撃し，縮小させる。もちろん保育・幼稚園さらには義務教育ではない高校・大学にも影響し，その淘汰と生き残りをかけた学生争奪戦が展開し，これにやぶれた学校は定員割れとなり，募集を停止・廃校の途を歩むことになる。

高校全入制を求める住民運動，学部の新増設化，短大から4年制へと大学の大衆化・進学率上昇と15・18歳人口の増大に苦慮したのは戦後高度経済成長下の頃であった。

表1 就学年齢人口の推移と予測 (単位1,000人)

	6歳	12歳	15歳	18歳		6歳	12歳	15歳	18歳
1944年	1,675	1,775	1,688	1,542	2000年	1,210	1,317	1,445	1,513
1945	1,828	1,672	1,676	1,604	2001	1,271	1,508	1,602	1,758
1946	1,963	1,783	1,742	1,601	2002	1,232	1,492	1,533	1,711
1947	1,985	1,760	1,728	1,616	2003	1,210	1,441	1,517	1,647
1948	2,010	1,821	1,738	1,639	2004	1,208	1,381	1,512	1,603
1949	1,942	1,794	1,707	1,695	2005	1,184	1,192	1,238	1,362
1950	1,991	1,712	1,751	1,710	2006	1,187	1,210	1,212	1,321
1951	1,635	1,578	1,817	1,720	2007	1,168	1,209	1,214	1,282
1952	1,529	1,795	1,789	1,699	2008	1,152	1,188	1,193	1,244
1953	2,324	1,966	1,707	1,744	2009	1,116	1,194	1,211	1,219
1954	2,443	1,986	1,581	1,812	2010	1,089	1,198	1,210	1,221
1955	2,479	1,932	1,794	1,767	2011	1,051	1,184	1,189	1,200
1956	2,239	1,980	1,965	1,694	2012	1,063	1,187	1,195	1,218
1957	2,063	1,630	1,993	1,575	2013	1,015	1,168	1,199	1,217
1958	1,926	1,519	1,928	1,788	2014	978	1,152	1,185	1,197
1959	1,800	2,328	1,976	1,958	2015	951	1,116	1,188	1,202
1960	1,701	2,459	1,606	1,949	2016	926	1,089	1,169	1,207
1961	1,706	2,470	1,506	1,889	2017	902	1,051	1,153	1,193
1962	1,606	2,231	2,339	1,950	2018	881	1,064	1,118	1,196
1963	1,506	2,054	2,454	1,601	2019	861	1,015	1,091	1,177
1964	1,540	1,919	2,467	1,503	2020	843	978	1,052	1,161
1965	1,600	1,813	2,224	2,295	2021	827	951	1,065	1,126
1966	1,567	1,692	2,054	2,422	2022	812	926	1,017	1,099
1967	1,549	1,695	1,926	2,450	2023	799	903	980	1,061
1968	1,564	1,605	1,812	2,222	2024	786	881	953	1,073
1969	1,608	1,513	1,692	2,053	2025	775	861	927	1,025
1970	1,658	1,562	1,687	1,891	2026	764	844	904	988
1971	1,767	1,599	1,605	1,793	2027	754	827	882	961
1972	1,440	1,594	1,542	1,709	2028	745	813	863	936
1973	1,839	1,572	1,585	1,707	2029	737	799	845	913
1974	1,832	1,585	1,620	1,624	2030	730	787	829	891
1975	1,885	1,642	1,591	1,537	2031	722	775	814	871
1976	1,916	1,680	1,574	1,582	2032	716	764	800	854
1977	1,973	1,796	1,592	1,626	2033	709	755	788	838
1978	2,018	1,442	1,641	1,589	2034	702	746	776	823
1979	2,059	1,851	1,679	1,571	2035	695	737	766	809
1980	2,035	1,849	1,796	1,591	2036	687	730	756	797
1981	1,928	1,892	1,446	1,638	2037	679	723	747	785
1982	1,837	1,922	1,855	1,681	2038	670	716	739	775
1983	1,747	1,980	1,849	1,794	2039	661	709	731	765
1984	1,703	2,026	1,891	1,444	2040	650	703	724	756
1985	1,637	2,070	1,926	1,860	2041	639	695	717	748
1986	1,596	2,035	1,983	1,851	2042	627	688	711	740
1987	1,526	1,927	2,030	1,894	2043	615	680	704	733
1988	1,506	1,840	2,070	1,922	2044	602	671	697	726
1989	1,501	1,751	2,035	1,979	2045	590	661	689	720
1990	1,492	1,710	1,928	2,027	2046	577	650	681	713
1991	1,441	1,640	1,845	2,068	2047	565	639	672	706
1992	1,376	1,600	1,756	2,036	2048	553	627	662	698
1993	1,345	1,531	1,712	1,925	2049	542	615	652	690
1994	1,302	1,513	1,642	1,844	2050	531	603	640	681
1995	1,271	1,508	1,602	1,758	2051	521	590	629	671
1996	1,232	1,492	1,533	1,711	2052	512	578	616	661
1997	1,210	1,441	1,517	1,647	2053	503	566	604	650
1998	1,208	1,381	1,512	1,603	2054	495	554	591	638
1999	1,183	1,352	1,496	1,534	2055	488	543	579	626

出所：国立社会保障・人口問題研究所 2006年12月中位推計より

さて戦後第一次ベビーブームをうけて、6歳人口は1953～57年には200万人を超す。第二次ベビーブームは1978～80年にやってくるが、1972年の6歳人口の落ち込み、144万人は、いうまでもなく1966年出生の丙午コウホートである。2007年にどうやら117万人を数える6歳人口は2050年に53万人と半減以下の予測となる。10年前の97年推計では87万人、5年前の2002年推計で71万人であったのが今回は53万人へと大きく下方修正されたのである。1955年のピーク248万人を100とすると実に21.4、約5分の1と驚くべき縮小となる。

6年のタイム・ラグをにおいて中学校入学の12歳人口、さらに18歳人口に連鎖していくことが図(略)にすると鮮明である。このような人口変動は施設としてはハード面の学校建設に責任をもつ設置主体としての市町村にとっては財政上即刻の軌道修正は難しい。人口急増地域での新設と学区分離、過疎地域での学校統廃合の困難さ、加えて少子化に向けて全国レベルの学校や学級規模の適正化をどう考えていくか。“ゆとり”が即刻質の向上には結びつきにくい。

全国小学校数でいえば、1950年に25,878校(内分校4,798校)が2007年に22,693校(児童数7,132,868人)に、中学校数は同1950年に14,165校が2007年に10,955校(生徒数3,614,552人)へ。公立小・中学校の1学級あたり児童・生徒数は、終戦直後の1948年“スシ詰め”期には小学校45.7人、中学校43.5人であったのが1993年には小学校28.7人、中学校33.4人、ピーク時1956年46.7人の5割減と小規模化した。

とりわけ過疎地域では1966-97年に小・中学校生は54-56%が減少、1学級あたり児童数は158人から97人へ、同生徒数は228人から141人へ、わずか31年の間に38%余の大幅減少となった。空教室で“余裕”はできたかもしれないが、遠距離通学者は小学校で6.6%から8.8%へ、中学校では12.6%から15.2%へと各増大した。その後も一層の厳しさで進行中である。さらに2006年度の小学校1校あたりの児童数は314人、20年前の86年度は427人、10年前の96年度は331人。文科省は小学校の適正規模を12～18学級(480～720人)としているが大きく下回る。中学校では1校あたり平均330人、小・中学校ともに06年度に21年ぶりに若干増加したのは、小中学校の統廃合が背景にあらう。

3. 学校統廃合政策の3段階

戦後日本の公立小・中学校の学区・学校統廃合の政策と動向は、以下の3つの段階に整理できる。

その第1局面は終戦直後の「中型学区」「組合立学校」の踏み台を経て1953年から

の町村合併政策、とりわけその後始末としての1956年の「新市町村建設促進法」を契機とした地域再編政策のもとに出発する。新市町村への編入統合を目的とした(特に中学校)文部省の「学校統合のてびき」の作成が引き金となった。

第2の局面は、1970年の「過疎地域対策緊急措置法」のもとで、過疎化が深刻化する農山漁村で広範に(小学校統合も含め)進行した。

いずれの局面も国庫補助率が危険校舎の改築よりも高かったために、無理な統合を誘発し、明治以来の“むら”の学校、地域文化の拠点となってきた旧村維持を守ろうとする地域住民との間で各地に多くの反対運動を発生させた。

ついに文部省も1973年「新(Uターン)通達」を出し小規模校のよさを認め、無理な統合をするなど軌道修正し、補助率の差も改められた。この新通達は、全国各地で長期化していた統廃合反対運動を再燃させた。筆者が全国各地の同盟体校など激しい反対運動の地を調査しまとめていたのはこの頃であった⁽²⁾。

さて第3の局面は、平成に入って1990年代から顕在化し始め、今後将来に向け、長期的・構造的にしのびよりつつある少子超高齢化段落における全国的な統合問題である。

後述する都心の千代田区で1992年に展開された統合反対運動は、その幕開けであった。過疎農村での第2の人口過疎化段階＝世帯の廃絶と少子化による子供人口の激減とがダブルでわが国の国土を浸透しつつある中で、今後の学校統合政策をどう考えていくのか。人口急増期に造成されたニュータウンの学校も、新世代への人口きりかえができえず、子供世代が親離れして流出していった後に高齢化が進み、統廃合に直面している。

明治以来、全国津々浦々、わが国の誇るべき知的財産として貴重な社会資本である学校施設は、国民の教育水準の向上、地域教育社会学的視点から、今後どのような原則で守り、あるいは統廃合していったらよいのか。今後のさらなる本格的少子化段階、人口急減社会の到来をむかえ、学校経営財政効率論のみでなく、教育施設の地域社会の視点から歴史的教訓を共通認識しておかねばならない。

文部科学省によると1992～2006年度の15年間に公立小学校2,933校、公立中学校は881校、計3,814校が廃校になったという(表2参照、なお参考までに高等学校等の廃校は516校)。とりわけ2000年度をこし、2004年度にかけては廃校数が急増していることが顕著である。(ちなみに1978-87年度の10年間には小学校1,115、中学校727、計1,842校が廃校。1999年拙著参照)

なお後述するように、東京都内だけでは同期間に公立小学校は184校、公立中学校

は73校が廃校されている。

財政制度等審議会（財務省の諮問機関）が2007年6月にまとめた建議（意見書）に「学校規模の最適化」と題して、公立小中学校の統合推進が初めて盛り込まれた。

建議原案によると、「全国の公立小学校の児童数はピークの1981年度に比べ、2006年度は40%減少しているが、学校数は9%減、中学校もピークの1986年度に比べ、生徒数は44%減少しているが学校数は3%減にとどまっている。一方、2005年4月に統合した全国の公立小中学校221校（統合前は527校）について、財務省が調べたところ、統合により、教員の給与などを含む学校運営費が単年度で170億円削減された」というのだが。

また、221校に児童・生徒の保護者のアンケートでは「適正規模での教育が可能になった」「友達がたくさんできたなど統合してよかった」という意見が全体の約6割（63.1%）を占めたという。このため建議は、統合効果を「運営費が3割減っただけでなく、教育政策上もメリットがある」としている。だが、統合で「通学距離が長くなる」などの問題もあるため建議原案は「今後の制度設計や教育水準の維持について省庁横断的に検討を進めるべきだ」（『朝日新聞』2007年5月31日）と指摘している。アンケートのやり方も問われよう。このような一面のみの財政効率論でなく教育・地域社会住民の幅広い国民的議論を必要としよう。

表2 公立小中学校廃校発生数の推移：
1992—2006年度

	小学校	中学校	計	参考 高等学校等
1992年度	136	42	178	11
93	100	43	143	12
94	160	47	207	8
95	122	46	168	11
96	163	43	206	19
97	122	50	172	13
98	153	47	200	17
99	123	43	166	18
2000	199	51	250	15
01	221	64	285	26
02	227	68	295	45
03	275	81	356	65
04	371	118	489	81
05	316	68	384	72
06	245	70	315	103
計	2,933	881	3,814	516

出所：文科省文教施設企画部施設助成課

学校統廃合と人口問題

政府の教育再生会議も、2007年にだされた素案では「小中学校適正配置と学校統合の推進」学校廃合で効率化と学校選択制がだされたというが、6月第二次報告案には明記されていない（12月の第三次報告では明示された）。

かつて、学校統合の第1段階の町村合併後の「新市町村建設促進法」1956年6月で促進しようとした期は、新しい行政圏に精神的結合を図ろうとする自治庁の論理で出発し、文部省はあわてて「学校統合のてびき」を1957年7月に作成・後追い対応を行った。

第2段階の過疎法段階では、学校統合経費の3分の2を国庫負担・補助とする特例を定め、さらにその財源に地方債の発行を特例に認めた。危険老朽校舎への補助が3分の1であったから財政上の強力な推進策となった。

その結果、同盟体校・町長リコールなど深刻な地域紛争を各地で引きおこし、ついに文部省は1973年9月“新通達”「公立小・中学校の統合について」を出し、無理な統合要因として財政負担・補助率問題があったとして、その後補助率の差をなくした（1993年以降今日過疎地域市町村における公立小中学校の統合補助率は、通常が2分の1を10分の5.5と規定している）。

過疎対策研究会編『過疎対策データブック』2006年12月、p.174によると、過疎法以降の統合校数と校舎・屋内運動場の整備実績は以下の通り。

	統合校数	校舎・屋内運動場の整備実績
1970-79年度（緊急措置法）	1,049校	1,442,000m ²
1980-89年度（振興法）	383	724,483
1990-99年度（活性化法）	173	387,096
2000-06年度（自立促進法）	156	314,077
計	1,761	2,867,756

（文部省調べ）

なお、廃校後既存建物の利用は社会教育施設（公民館、資料館、生涯学習センター等）、社会体育施設（スポーツセンター等）が最も多いが、自然体験型の宿泊施設や福祉施設への転用、庁舎、倉庫などの活用もみられる。

余裕教室は、1993年時点で全国で約5万室、その後の発生と合わせ累計12.5万室、1993-2005年累計126,866教室が発生していると文科省はいう。

4. 都心の過疎・千代田区の学校統合紛争

過疎農山村ばかりでなく、都心でも人口ドーナツ化現象が進み、夜間常住人口の

過疎化と少子化(東京都の合計特殊出生率は2005年に1.00、渋谷区は1998-2002年の平均で0.75)のダブル波によって都心の児童・生徒数が激減。公立(区立)小中学校の統廃合問題が90年代に入って顕在化してきた。

都内23区児童生徒数の1980と2007年の実数推移と指数をみよう。このわずか27年間に大方の区が半数をわっている。(1980年区部小学校児童数は685,439人が、2007年に347,174人に50.6%に、同区部中学校生徒数は286,471人が133,071人、46.5%に)都心3区のみならず、渋谷、新宿、豊島、北区などは4割にも満たない激減を示し、超長期予測が気になるところである。1997年頃から都心への人口回帰現象が始まるが、東京都教育委員会によると区部児童数は2002年の330,882人が2012年に353,649人へ、同生徒数は137,453人が139,100人との楽観的すぎる予測である⁽³⁾。

千代田区人口は1920(大正9)年に21.8万人と多く、戦時中4.4万人程に減少するが1950年には11万人まで回復、55年の12.3万人を戦後のピークとして、その後65年9.3万人、90年に3.9万人、2005年に4.2万人と変動している。65歳以上高齢化率は1990年に15%、05年20.2%と急速に進んでいる。

これに伴い千代田区児童数は、1948年に8,361万人が55年の12,728をピークにした後、2000年に2,411人と減っている。その後2007年度には2,854人、生徒数も1948年に3,272人が55年に6,109人、2000年に1,160人、07年732人と近年の人口都心回帰で若干の増加が示される程度である。(2006年3月小学校卒業児童の私・国立大付属への進学率は、千代田区は最高の39.5%、都心などの6区が30%を越し、全体で平均17.6%)

統合案のでてくる1992年時の14小学校別の児童数や減少率はどうか。千代田区内14小学校の特色は、学区域外居住児童割合が1990年に46.4%と高いことである。内「区内居住者」(区内の通学区域外の学校に通学)は4.2%、「区内寄留者」(住民票のみ千代田区に移す)は4.6%、「区外居住者」(實際上、書類も区外居住し、教育委員会どうして協議して両者の承認が得られた場合のみ可)37.6%で、あわせて46%もの高比率となる。名門校が故に市部や他県にまたがる学区域外児童を半数近くだきこんでも、かつ1年生が3ケタ(100人以上)になる小学校はない。

さてこの千代田区は、1986年12月に公適配検討委員会を設置、90年1月、公共施設適正配置検討懇談会を発足。翌3月区議会に公適配対策特別委員会を設置、6月懇談会が最終報告をまとめた。

この報告によると1991年現在の14小学校をすべて廃校して新たな8校を、中学校

学校統廃合と人口問題

については5校すべて廃校して3校にするという構想であった。区にいわせれば「単純な統廃合では廃校になった地域に不満が残る」として現14校，現5校をすべて廃校の上，すべての学校を新設するという再編形式をとったという。そして跡地は区の「人口5万人回復策の一環」として，区営住宅や区民施設として活用していくことが位置づけられた。

しかしながら住民から見れば，人口回復の糸口はなおみえてこないばかりか「地域の実情も考えずに子供の数合わせしただけの統廃合」だとの強い批判が生じた。

1992年に入り，住民投票条例の制度を求める直接請求が住民から区長に出され，(6,886人の請求に必要な有権者の50分の1にあたる706人を，10倍近く上まわった)，区長選挙，集団登校拒否，行政訴訟をも含む，大規模な反対運動へと展開していった。

1993年3月，計画は実施され，永田町小，小川小，西神田小なども廃校された。しかし96年に5校から3校にする予定であった中学校の再編は，小学校再編であまりに住民との摩擦をうみすぎたという反省があつてか，長くそのままとなった。ようやく2005年3月末に一橋・今川・練成の3中学校が神田一橋中学校に，2006年3月末に九段中が九段中等教育学校となった。

この千代田区に始まり，都心の人口減に伴う学校統廃合は，中央，港，新宿，台東，北，荒川，さらには隅田，葛飾へも広がっていった。江東区は都心人口回帰で2000年以降大型マンション増設で人口増に直面。04年1月にマンション規制（建設計画の調整に関する）条例を施行，条例失効後は7300戸が増え，2小学校の新設が必要と予測されているのは例外といえよう。表3でみるように1989～2007年までの18年間に小学校が205校，中学校が75校，計280校（統合校157，内新設114，吸収43）が統廃合されてきた。このように少子化段階は都心をも含め全国的な教育構造上の大課題と化している。

また多摩ニュータウンのように同一世代の極端な集中的人口流入という“街づくりの誤算”として，“児童発生率”が極端に低くなっている。年齢構造のバランスを軽視し，加えてその後の少子高齢化という人口学的要因がこのニュータウンをおそい，人口減社会における“都会の憂うつ”をかもし出している⁽⁴⁾。

ところで千代田区公共施設適正配置（公適配）構想の報告書は本来「小中学校をコミュニティ再生の拠点とする」と提案するものであった。が，全体の3分の1に学校を減らし残る施設を高層化して，ここに子供を収容するという案に転じられてしまった。

表3 東京都公立小・中学校統合・廃止の
状況：1989～2007年3月末

年3月末	小学校		中学校	
	廃止校	統合校	廃止校	統合校
1989	3	2	2	1
90	6	3		
91	5	2	2	1
92	6	4		
93	20	11		
94	4	3	2	1
95	5	4		
96	10	5		
97	12	6	6	3
98	6	4	7	3
99	12	6	4	2
2000	9	5	2	1
01	19	11	7	4
02	36	21	9	5
03	12	5	2	1
04	8	7	5	3
05	18	10	13	6
06	2	2	8	6
07	12	7	6	2
計	205	118	75	39

出所：東京都教育委員会

皮肉なことに、それら小学校舎は、1923（大正12）年の関東大震災の直後に徹底した耐震構造の鉄筋につくりかえられており、壊すのが大変で工事費がかさむ。また小学校に付設して防火公園もつくられている。災害時に超高層化した施設よりコミュニティの中の土のある小学校がいかなる役割を果たしうるかも明白である。

「そういう意味で、小学校を統廃合するというのは、愚策な都市づくり、地域を壊すような都市づくりでして東京はずっとその方向に進んできた」との奥田道大（公適配審議会の責任者として区と住民との間にたって苦慮した都市社会学者）の発言は的確である⁽⁵⁾。

深刻なまでに居住人口の減少、児童生徒数の縮小化、コミュニティそのものの崩壊の危機にさらされている都心の中の学校は、確かに今それ自体が揺らいでいる。流出者が多く学区外就学比率も高いが、しかしながら学校はそのまま地域社会と深くかかわり続け存立している。学区を核とした地域社会の再編、小学校を地域社会の結びつきの中で、新たな役割を担っていく中心（センター）として、積極的位置づけはできないものか。学区を核とした都市型コミュニティの可能性の問題でもあ

る。

5. 学校選択制度と学区

1997年1月、文部省は局長名で、各都道府県教育委員会教育長宛てに、「通学区域制度の弾力的運営について」の通知を行った。その1年8ヵ月後1998年9月の中央教育審議会答申でも、「小・中学校の通学区域の設定や就学する学校の指導等に当たっては、学校選択の機会を拡大していく観点から、保護者や地域住民の意向に十分配慮し、教育の機会均等に留意しつつ地域の実情に即した弾力的運用に努めること」と、再度確認された。

「通学区域の弾力化」とは何か。自由化に向けさらに加速されるのであろうか。

就学校の指定—児童・生徒の就学すべき学校については、学校教育法施行令で市町村教育委員会が指定すると規定している。その際学校指定が恣意的に行われたり、保護者にいたずらに不公平感を与えたりすることのないよう、通常どこの市町村でもあらかじめ「通学区域」を設定し、この通学区域に基づいて学校指定を行っている。この「通学区域」について法令上の定めはなく、道路や河川等の地理的状况、地域社会が作られてきた長い歴史的経緯や住民感情等、それぞれの地域の実態を踏まえ、各市町村教育委員会の判断に基づいて設定されている。

越境入学の問題が背景にあり、「区域外就学の是正」が、1953年、1958年に通達がだされるが、1986年以降、「いじめにより児童生徒の心身の安全が脅かされるような深刻な悩みを持っているなどの場合」、区域外就学が認められるようになる。1994・5年にも同類通知があいつぐが、いじめを苦に自殺する事例が生じ、逃げ場を失った子供を救済する目的や不登校などへの教育的配慮があったといえようか。

もともとその問題は、臨時教育審議会で教育の自由化の一環として取り上げられたのが発端で、審議は激しく二分したという。規制維持派は「通学区域は学校指定が恣意的に行われることなく保護者に不公平感を与えることのないよう地域の実情に関連して設定され定着している」と主張。他方、規則緩和の意見は、「選択の自由を認めないことが、学校教育の画一性、硬直性などの一因であるとともに、いじめ等に対する対応の障害になっている。保護者が子供に受けさせたいと思う教育の種類を選択できる権利を認めていく必要がある」と。保護者の学校選択を保護する趣旨に立つ学校選択制は、行政改革委員会規制緩和小委員会へと議論が移り、蒸し返されることとなった。1996年、行政改革委員会規制緩和小委員会の最終報告は、右の臨時教育審議会第三次答申をほぼ踏襲した。文部省の「教育改革プログラム」に

「教育制度の弾力化」のための施策として「通学区域の弾力化」がうたわれることになり、同時に県教委に対し、検討を促す通知が再びだされることとなった。これを受けて文部省は1997通知により、いじめ、地理的身体的理由以外の事情にも学校を変更できることを改めて確認、全国各地の学区変更の具体例を紹介する冊子（『通学学区制度の運用に関する事例集』97、2000、02年度の3回）をだした。

北海道や八王子市の例があるが、中教審の答申を受け、今後都市部で学校選択制がどう広がるか。都市の流動性、開放性から従来のような町内会、自治会の区割りを基礎とした、厳格な通学区の設定、運用ではもはやこの変革期を乗りきれないというのか。「通学区は昔の農村を基盤にしており、実情に合わない」とはたしていいきれぬのか。親が子供の学校を選ぶ権利を拡大することは、はたしてユネスコなど世界の趨勢か。筆者には疑問が多い。

経済同友会は、1995年4月、社会経済生産性本部社会政策特別委員会も、1998年7月に学区制の廃止、学校選択制を後押しした。このような教育改革の動きの中で、地域末端では、制度の全体像がわからぬままに、うず巻きに巻きこまれ混乱しないか。いやすでにこの混乱は始まった⁽⁶⁾。

足立区立柳原小学校は、1997年2月、入学予定の42人のほとんどが隣接学区（指定校外）への入学を希望する事態が生じ、学区内入学はうち7人だけとなってしまった。この学校が統廃合されるとのうわさが飛びかい、区教委は町内会に協力を要請して必死の引き留め工作にあたったが、われもわれもとなだれをうったという。多くの場合、親は目先のことのみ考えやすい。

足立区で入学先変更は、1995年度1,000人、96年度1,100人、97年度1,350人、98年度1,300人と拡大、98年度で小学校11%、中学校14%の新1年生が、区教委から指示された学校とは別の学校に進んだという。大田区にも1998年度840人、97年度900人、98年度1,000人と広がった。

いずれにせよ、きちんとしたシステム化が未完成の段階で、あいまいのまま導入された制度であり、深刻な地域の分断をひきおこしかねない。この学校選択化の動きは、同一市町村、学校設置主体内に限っているとはいえ、学校が1つしかない小規模農村ではどうなるか。選択を求めて市町村合併へと揺さぶりがかねない。都会でいき場のなくなった子供へのいじめ対策として、教育の市場化、私事化の一環というが、登校拒否の減につながるのか。名門志向の弊害を懸念しつつ、これで学校の“荒れ”や大都市で進む公立離れに歯止めがかかるのか。

「教委が住民との意見交換を開き、どの学校を廃止し、どれを残すかを統廃合後の

通学区域の線引きと合わせて話し合う仕組みを導入」というが、文部省の真の意図は、今後少子化段階を迎え、全国的に進むであろう学校統廃合を住民自らが選択実施させようという隠れたねらいはないか。地域と学校との関係・連携を長い間間い続けてきた教育関係者、とりわけ教育社会学的視点からみれば、教育格差を広げ地域社会を根こそぎ崩し、一瞬の土台つきくずしとも受けとりかねないと筆者は前掲拙著の1999年刊行（注2参照）で記した。

「(異なる学校)に子供を通わせる親たちは、今後同じ地域に住んでいてもPTAの活動を一緒にすることもなければ、子供の学校をよくするために集まり、種々の工夫や活動をするともなくなる。さらには各種の学校行事で顔を合わせ、子供の活動と成長をともに喜ぶということもなくなる。同じ学校に通っているからこそ、同じ空間で生活の大半を過ごしているからこそ、ときにはいがみ合ったり対立したりしながらも、仲間を作り、共通の経験を積み上げ、共通の思い出と愛着を育んでいくのである。……学校は地域の人びとにとって共同性の基盤、共生的生活圏の核として存在している。」

義務教育段階でも市場原理の導入が公然ととられ、学校選択の自由を認め、消費者主催の対象として再編していこうとする考え方がはらむ問題は何か、「学校と子供の生活を地域社会から引き離し、地域社会の活力基盤をますます脆弱にしていく。そしてそれは子供の生活にはねかえっていく。やせ衰えた地域社会は家族の孤立化を促進し、子供の生活を家庭と学校の環の中に封じこめていく」と藤田英典はいう⁽⁷⁾。

このような教育改革の動きの一つとして、学区、学校統廃合は、地域と教育を考える上で恰好の材料を提供してくれる。公立小・中学校のこの学区、学校統廃合問題は、教育の社会的基底として、また人口問題と教育政策からしても、今大きな国民的争点と化している。

6. 結び

明治以来、全国津々に建設され、最も普遍的にしてかつ質の高い社会資本としての学校施設、しかもそれは人的教育組織もかかえ、日本人にとって地域社会とそこに生きる人々をつなぐ“心の糸”になるシンボルの意義をもっている。

国民の教育水準の向上、地域における教育社会学的な視点、またコミュニティ形成という国土地域政策の視点から今後どのような原則で統廃合をとらえ、学区を契機としたコミュニティづくりをしていったらよいのか。全国各地で厳しく血の雨を

降らせた“オラが学校”残せの紛争は、今後にどのような教訓を残したか。第三次全国総合開発計画では、学区はコミュニティの戦略的・具体的領域として、行政的にも利用された。

地域のシンボルの学校に対する人々の感情は強く、廃校は建物が消えるという以上に、目に見えない心理的な影響を住民に与える。子供の教育さえできなくなった、もう何をやってもだめだ——あきらめの気持から地域から去る人が増える、過疎化の悪循環が生じてきた。

むしろ地域住民の共有財産としての学校の重みを見直し、コミュニティ再生の核に位置づけること、それが嵐のような統廃合紛争の歴史からくみとる教訓であると考えよう。

筆者は、地域教育社会学を学ぶ者として、学校選択制はかねがね地域と学校との一瞬の土台つきくずしであり、学校統廃合を住民自らに選択実施させようとする隠れたねらいを危惧してきた。くりかえすが、学校は地域の人々にとって共同性の基盤、共生的生活圏の核として存在する。ここまで来たかという感をぬぐいきれないが、廃校校舎のリニューアル化が地域住民の心のすきまを埋めてくれるとは期待しにくい。

地方自治体の財政危機、限界集落などが問われているいま、明治以来の知的財産としての学校を財政的効率論のみで消滅のままにさせていってよいのか疑問でならない。いくつかの自治体が村立の学校を手放し隣村に依託したという報道に驚く。生活の質と社会資本の問題でもある⁽⁸⁾。

<注>

(1) 国立社会保障・人口問題研究所 第13回出生動向基本調査『結婚と出産に関する全国調査、夫婦調査』2005年6月実施によると、予定子供数が理想子供数を下回る理由は「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」が65.9%（複数回答）と最多で集中し、「自分の仕事に差し支えるから」17.5%などをぬいている。

(2) 若林敬子『学校統廃合の社会的研究』御茶の水書房、1999年を参照されたい。

その後、若林敬子「学校統合と人口問題」『季刊・文教施設』12号、2003年秋号 文教施設協会、pp. 21-29、2003年10月。

若林敬子「今後の18歳人口の趨勢と留学生の動向」全国大学生協同組合連合会『大学生協論研究会答申、21世紀の大学生協の革新』pp. 27-43、2003年がある。

- (3) 東京都教育委員会『平成19年度教育人口等推計報告書』調査統計資料第577号。
 (4) 千代田区統廃合紛争の後は、125年の歴史をもつ港区飯倉小学校で2003年12月廃校を可決、に2004年3月廃校児童数37人で発生した。

文京区は、2008年度から10年間かけて20の小学校を13に、11の中学校を8にそれぞれ統廃合などにより減らす案であったが、07年10月に凍結した。十分な説明がないまま区教委が進めたとして住民が強く反対したため、代わりに小中学校の将来ビジョンについて、協議会を設け一から見直すという。

都心23区から始り郊外に、05年大島、2007年に八丈島も入るようになる。

八丈小島が1969年に無人化した契機は学校廃校であったことがよく知られている。

- (5) 奥田道大『都市と地域の文脈を求めて-21世紀システムとしての都市社会学』有信堂、1993年のあとがき、pp. 231-233を参照（上記注2の拙著p. 111-112に引用）。
 (6) 文部科学省初等中等教育局教育制度改革室は、2004年11月1日現在で、学校選択制について全国3,051の市町村すべてを対象に調査を実施、2005年3月、結果を発表した。

区域内1校しかないのは、選択の余地がないので、分母数から除き、小学校で2校以上ある自治体は2,576、この8.8%にあたる227自治体が学校選択制を導入、中学校では2校以上、1,448自治体で11.1%の161自治体が選択制を実施している。東京都内での導入が最も多く、小学校では全体の3分の1にあたる19自治体、中学校で半数近い26自治体で導入（埼玉14、茨城6、広島5、神奈川4と続く）。一方で全く導入していないのは宮城、大阪、佐賀、熊本の4府県であった。

東京都をみると2000年度品川区小学校に始まり、01年度豊島・日野市、02年度足立・江東・杉並・墨田・荒川、03年度千代田、港、文京、台東、目黒、葛飾、江戸川、多摩市、西東京市と広がった。04年度は中央・新宿・板橋・渋谷、05年度は練馬が加わり、23区中の19区におよぶ。

- (7) 藤田英典『教育改革—共生自体の学校づくり』岩波新書、1997年、はじめに。
 藤田英典「擬似市場的な教育制度構想の特徴と問題点」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第72集、2003年。
 (8) 若林敬子「超長期ビジョンと人口の特性」環境省『2050年超長期ビジョン検討会報告書』2007年12月参照。

ABSTRACT

**The Reorganization of School Districts and the
Population Issue**

WAKABAYASHI, Keiko

(Tokyo University of Agriculture and Technology)

As we look into the future of Japan from the viewpoint of education policy, one critical issue is the changing composition of the country's population. The advent of an aging society combined with a low birthrate has had a prolonged and serious impact on Japan's entire education system. This paper, based on a full reflection on the history of the reorganization of school districts carried out throughout Japan in the postwar period, aims to provide a comprehensive analysis of the relationship between education policy and the population issue.

The main body of this paper consists of the following five parts. The first introduces the background of the study. The second depicts changes in the school-age population and projections into the future. The three phases of the reorganization of school districts, namely the municipal reorganization (cho-son gappei) phase, the phase of extreme population decline (kasoka) and the low birthrate phase, are described, and detailed analyses are conducted regarding these three phases. The fourth part, using Chiyoda Ward, Tokyo as an example, analyzes conflicts concerning the reorganization of school districts in central urban areas. The fifth part is an analysis of the "school selection system" and school districts.

Based on the analyses, the following conclusions are drawn. The school institution, as one of the most popular and high-quality forms of social capital, has since the Meiji era become a symbol connecting individual residents living in local communities. However, many school districts have been destroyed during the process of reorganization and the only criteria for closing a particular school is the lack of financial efficiency. The education policy and population issue are closely interrelated, and the decision to close schools has caused great damage to local communities.