

「平成の大合併」と教育施設の統廃合

——群馬県内の事例を通して——

新藤 慶（群馬大学）

1. 児童生徒数の減少と学校統廃合

戦後の学校統廃合の推移をみると、3つのピークが確認される。第1のピークは「昭和の大合併」後の中学校統合、第2のピークは「過疎町村の地域再編策としての小規模小学校の統合」、そして第3のピークが2000年代に入ってからのものである（尾崎 2009, p.192）。文科省が廃校数の統計を取り始めた1992年度から2010年度までの19年間では、公立小学校4,140校、公立中学校1,245校の合計5,385校が廃校となったことがわかる。特に、もっとも廃校数の多い2004年度では491校が廃校となっている（若林 2012, p.i）。その後も廃校数が大きく減少することはない、2010年度の一年間でも合計431校の公立小中学校が廃校にいたっている。

学校統廃合の基本的な要因として指摘されるのが、児童生徒数の減少である。戦後の児童生徒数の推移をみると、小学校在籍者は1948年度に10,774,652人であったものが、1958年度のピーク時に13,492,087人（1948年度比125.2%）となり、2012年度には6,764,638人（同62.8%）となっている。一方、中学校在籍者は1948年度に4,792,504人であったものが、1962年度のピーク時に7,328,344人（1948年度比152.9%）となり、2012年度には3,552,684人（同74.1%）となっている。

周知のように、小中学校の学級数については「12学級以上18学級以下」が「標準」ないしは「適正」とされている（学校教育法施行規則第41条・第75条、義務教育諸学校施設費国庫負担法施行令第4条）。つまり、児童生徒数が減少すれば、それだけ学級数が減ることになり、適正な学校規模を維持できない。したがって、児童生徒数の減少に伴い、学校も統廃合を余儀なくされるというわけである。

2. 教育財政の効率化と学校統廃合

しかし、学校数の推移をみると、必ずしも児童

生徒数の推移と同調しているわけではない。小学校数は1948年度に25,237校であったものが、1957年度のピーク時に26,988校（1948年度比106.9%）となり、2012年度には21,460校（同85.0%）となっている。一方、中学校数は1948年度の16,285校がもっとも多く、その後若干の増減はあるが、2012年度の10,699校（1948年度比65.7%）まで、ほぼ一貫して減少している。このことは、児童生徒数への対応以外に、学校統廃合を規定するいくつかの要因があることを示している。

その一つが、教育財政の効率化である。戦中の一時期と1953年以降における義務教育費国庫負担制度により、日本では、教職員の給与のうち1/2を国庫負担としてきた。しかし、2000年代以降のいわゆる「三位一体改革」のなかで、義務教育費国庫負担金の一般財源化が検討された（玉井 2005）。また同時期に、公立学校施設整備費負担金制度の廃止も議論された。最終的には、制度そのものの廃止はまぬがれたが、義務教育費国庫負担金については、2006年から、国庫負担率が従来の1/2から1/3に変更されることとなった。

ただし、これらの制度廃止の要求は、地方公共団体の首長や地方議会議員の連合組織であるいわゆる「地方6団体」から出されたものであった。このことは、地方財政をあずかる側に、教育財政負担をなるべく減らし、他の部分にふりわけようという意向が存在することを示している。このことをふまえば、教育財政の効率化をはかるために、学校を減らそうという動きが、地方行政によって主導される側面があると考えられる。秋田県の事例では、県教育委員会の取り組みが学校統廃合を促進させた状況もみられている（金井・宮腰 2008）。

3. 市町村合併と学校統廃合

このような学校統廃合を別の形で推し進めるのが、「校舎の老朽化」という問題である。1995年

の阪神淡路大震災以降、校舎の耐震性への注目が集まり、老朽化への対応として学校統廃合が進められる状況も報告されている（小口 2007, 佐藤 2007）。

また、児童生徒数の減少により学校が小規模化することで、集団生活の機会が失われ、子どもの教育に悪影響が生じるために学校統廃合の必要性を説く議論もある。しかし、小規模校の方が教育効果が高いことを主張する議論もあり（井口 2004, p.47）、学校統廃合を完全に正当化する論理にはなりえていない。

このような状況で学校統廃合を推進する大きな原動力となったのが、市町村合併である。学校統廃合については、子どもの教育環境や教育行財政だけでなく、地域住民の意向からも検討される必要がある。学校は、生涯学習やまちづくり活動の拠点ともなっており、地域文化・地域教育・地域振興全体を支える地域社会の重要な共有財産である（玉井 2005, p.489）。もちろん、何世代にもわたって学んできたという「おらが学校意識」という住民の心情（藤村 2010）も重要であるが、心情レベルに矮小化することなく、学校が住民の生活にもたらす影響も看過できない。その点で、住民間には、学校統廃合の是非やその枠組みに関して、さまざまな意見が見出される。

しかし、その住民間の意向の多様性に十分に配慮せずとも学校統廃合を進めることを可能としたのが市町村合併である。合併後の自治体では地域の異なった実情が議会に反映されにくくなり、新しい自治体での全体的な枠組みのなかで財政効率論が優先されやすい。そのことが学校統廃合を可能にしたと捉えられる（若林 2012）。

ただし、このような市町村合併と学校統廃合の関連には異論が提起されてもいる。全国の市区町村教育委員会への調査を行った葉養（2010）は、「小中学校統合への市町村合併の影響は感じられない」とする回答が全体の 48.9% ともっとも多くなったことを指摘している。そして、このことをもって『市町村合併が小中学校統合を促進する』という言説の裏付けは困難である」（葉養 2010, p.174）と述べている。

だが、報告者が調査を行った群馬県内の事例では、学校統廃合に伴って新たに設けられた学校の建設費のうち約 7 割が合併特例債によって賄われていた。このことは、単に教育委員会の主観的な

レベルだけで学校統廃合に対する市町村合併の影響の存否を判断することの不十分さを示している。また、若林（2012）に則れば、地域住民の意向の多様性と地方政治・行政の展開過程をふまえて、学校統廃合の決定プロセスを吟味する必要がある。これらの点で、市町村合併と学校統廃合の関連は、今後も追及されるべき論点だといえる。

4. 学校統廃合による地域社会への影響

一方、学校統廃合後の地域社会の影響も看過できない。学校統廃合は子どもの通学距離の拡大をもたらすことが多く、たとえバス通学であっても、負担を感じる子どもは多い。教員も、そのことは心配している。それに比べて、保護者や地域住民は、子どもの通学による負担増大について、あまり心配していない状況が報告されている（葉狩 2008）。このことは、地域社会が子どもの状況を必ずしも十分に把握できているわけではなく、この点に課題が存在することを明らかにしている。

また、市町村合併と学校統廃合をともに経験した地域では、市町村合併によって失われた旧自治体の名前を、統合後の学校の名前として存続させるところもある。市町村合併後も、旧自治体よりも小さい範囲に愛着を感じる住民が 8 割以上にのぼるというデータもあり（新藤 2011）、住民の地域アイデンティティにとっても学校統廃合が持つ影響が小さくないことをうかがわせる。

さらに、市町村合併をきっかけに、公民館などの社会教育施設が影響を受けることもある。市町村合併と公民館との関わりについては、学校と同様に、合併の進展が公民館の統廃合を進めることが予想されていた（片野 2003）。しかし、都道府県単位のデータをみると、公民館の数が大きく減っていたのは、むしろ市町村合併があまり行われなかった地域であり、学校統廃合のケースとは逆になっていた（新藤 2012）。このことは、近年の公民館の統廃合を、市町村合併と学校統廃合の関係をめぐる論理とは違った角度から分析する必要性を示している。

そこで、群馬県内で行った事例調査をもとに、これまでに取り上げた論点を含め、「平成の大合併」と教育施設の統廃合に関わる問題を、教育行政と地域住民の双方の視点からさらに掘り下げて検討してみたい。