

宮代町の学校統廃合

山本由美(和光大学)

1. 公共施設総合管理計画(2014)

統廃合「手引き」改正(2015)

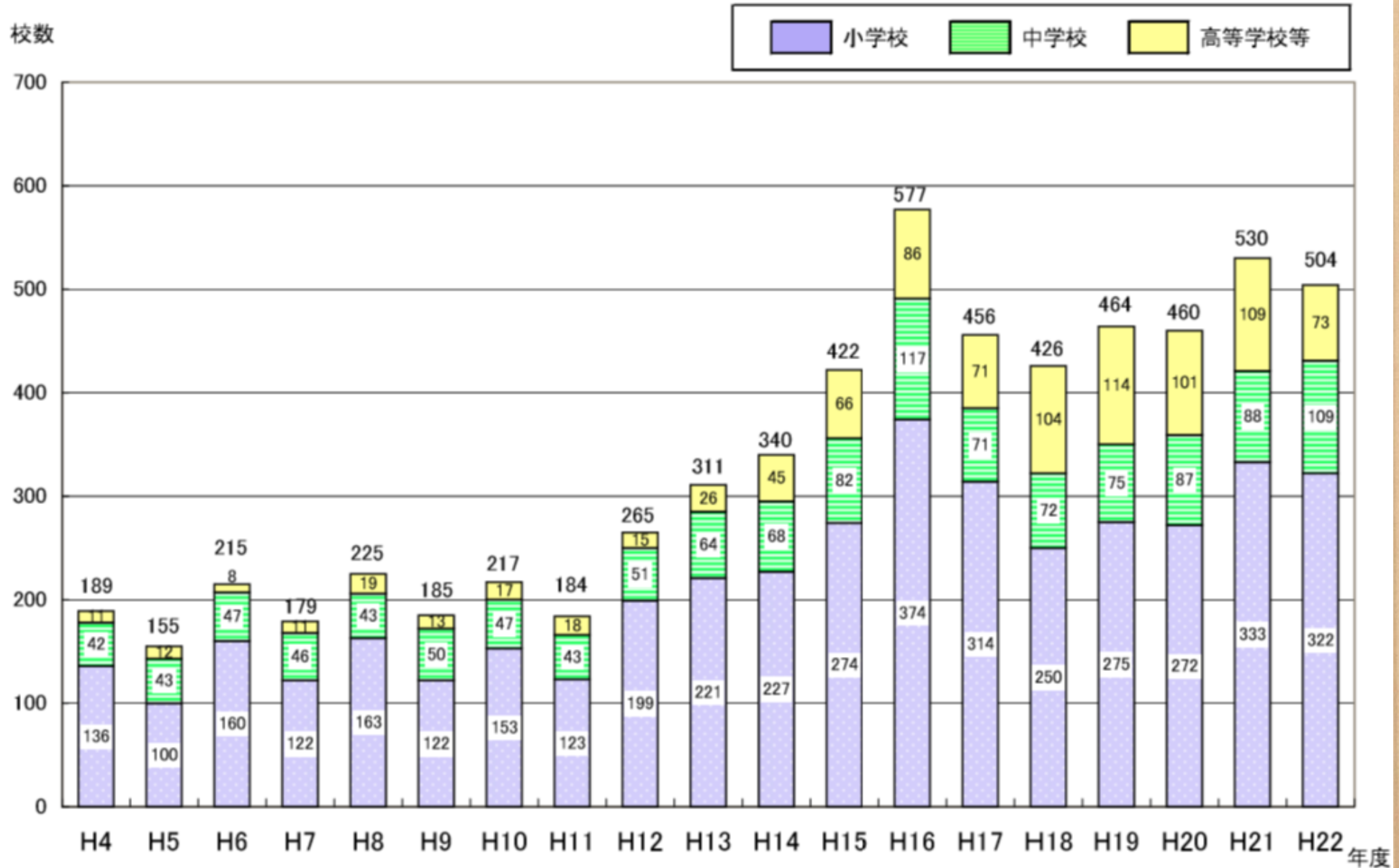
小中一貫法制化(2016)3点セットで統廃合

- 2014年 総務省 公共施設等総合管理計画策定を求める
- 人口減に応じ床面積削減などKPI
- 全国の市町村合併した自治体で公共施設「適正配置」・・・小中学校統合 統合後10年で地方交付税減額期に
- 中心自治体以外の小中学校、保育園、幼稚園、社会教育施設などを統合するケースが多発、小中一貫を活用も

公共施設統廃合計画策定、公共施設解体などに初めて国庫補助が・・・

- ① 建物評価(耐震、老朽化、バリアフリー)
- ② コスト評価(管理運営費、修繕費、減価償却費)
- ③ サービス評価(利用ニーズ、サービス提供方の適正性)
- しかし、公共性の基準は示されていない
- 学校は、コミュニティの文化センターなど多様な「公共的」な場のはず
- コンサルタントが計画策定、地域の子どもの実態は無視「小1プロブレム、中1ギャップ、グローバル英語など」

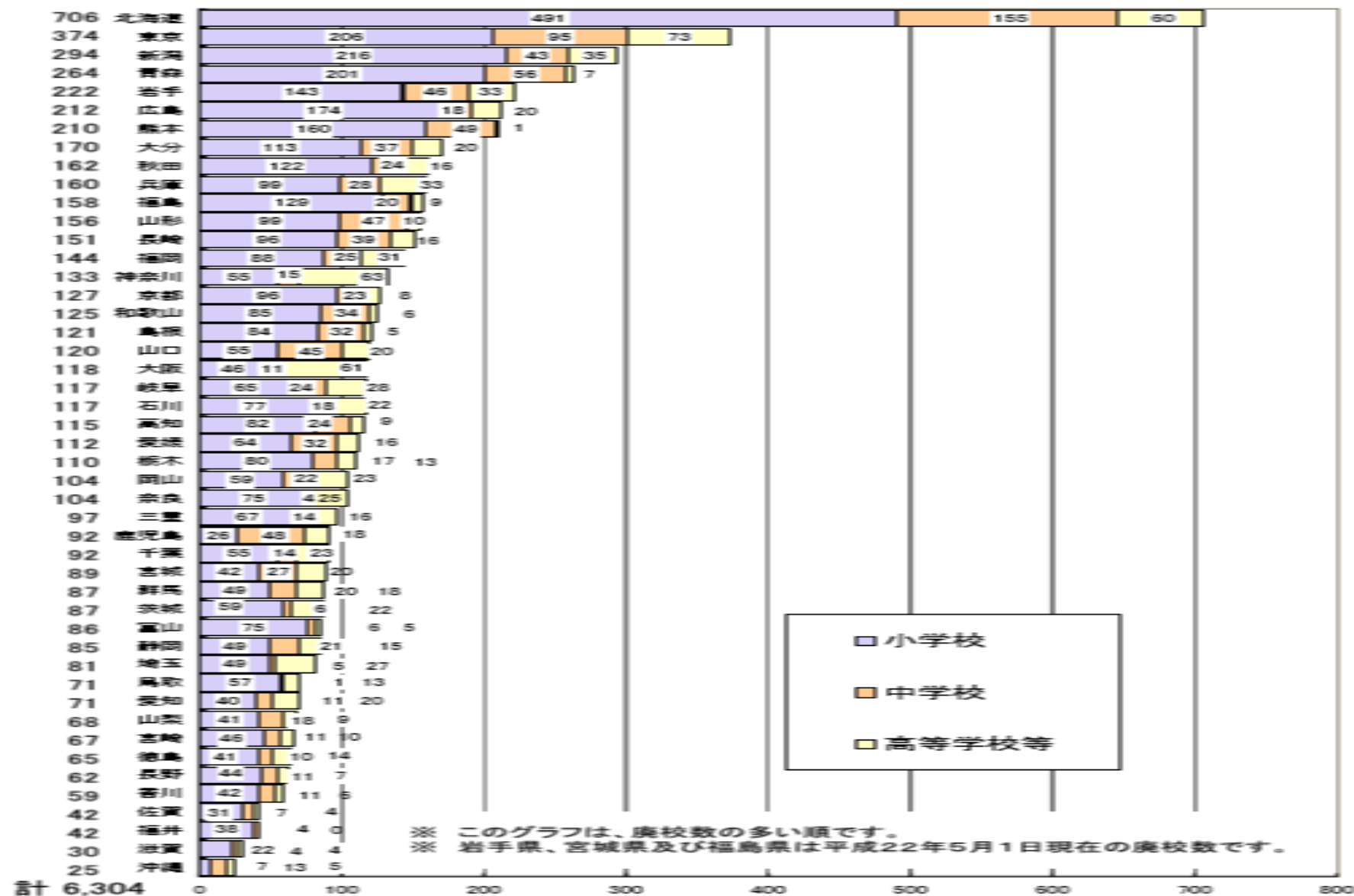
公立学校の年度別廃校発生数



※平成22年度については、東北3県（岩手県、宮城県及び福島県）を除く。

公立学校の都道府県別廃校発生数(平成4年度～平成22年度)

廃校数



学校統廃合第1のピーク、 昭和の大合併

- 1950年代、市町村合併を誘導するため、統合校舎への国庫補助2分の1へ引き上げ
- 行政効率性から算出された標準学級数「12～18学級」 8000人の集落に1校の中学校、教育学的な根拠はない。
- 学校規模と教育的効果の相関関係は教育学的には検証されていない。
- 「切磋琢磨論」は俗説・・・宮代は多用

第2のピーク、1970年代、 過疎地対策推進法

- 高度経済成長期後の過疎地の人口減少、少子化
- 1970年、過疎地対策推進法、統合校舎国庫補助を3分の2まで引き上げ
- 全国で統廃合続出、紛争化、裁判闘争にも
- 1973年、国会で高知県の学校統廃合が問題に
- 文部省“Uターン通達” 機械的な統廃合は問題、小規模校を存続した方がよい場合も ……統廃合激減へ
- 徒歩通学も子どもの人格形成に重要な意味を持つ…1976年 判例、

第3のピーク、新自由主義教育改革 における統廃合

- 90年代半ば以降、財界、政府の主導で構造改革、
- 地域の「選択と集中」
- 地方、平成の大合併、地域の新自由主義的再編へ
- 首都圏、学校選択制による学校統廃合、人口増なのに統廃合
- 埼玉は高校統廃合も

2 宮代町の統廃合

- 2014年 答申
- 小中学校の標準規模 12～18学級
- 学校位置は「安全性」第1「利便性」と「自然環境」のバランスを備えた学び
- 「多機能化」・・・これが特色？
- 機能施設の「多機能化」 複合施設へ？
- 小規模校・・・11学級以下、大規模校・・・19学級以上、
- 全体的に学校は大きな規模、のイメージ

宮代町小中学校の適正配置に関する基本方針(2015)

- 小中学校1校 12～18学級

- 子どもたちが集団で育つ環境として「20人以下」では難しい。「30人程度」が望ましい。

- 教員配置、公務分掌にやたらと配慮

- 中学、全教科選任配置できない、など

- 小規模校のメリット記載がないのは極めてまれ

- 通常はメリット・デメリットを併記

各学校は非常に適正規模

- 統廃合が緊急に必要な規模の小中がない(2014、普通学級)

- 須賀小 447

百間中 291

- 須賀中 242

前原中 234

- 百間小 433

- 東小 276

文科省の「手引き」基準に引っかけられない

- 笠原小 314

3. 義務教育学校法制化(2016年)

2つの制度設計

- ① 義務教育学校・・・小中一貫教育の基本形、1人の校長の下で1つの教職員集団が一貫した教育課程を編成・実施する単一の学校。教育課程の特例、分離型もあり
- ② 小中一貫型小学校・中学校・・・組織上独立した小学校及び中学校が「義務教育学校」に準じた形で一貫した教育を施す。「制度上明確に位置づけ」教育課程の特例を認めることが必要。複数小から進学も想定。
- 要件は a,9年間の教育目標の明確化、b,9年間一貫した教育課程の編成・実施
前期課程6年、後期課程3年、一般校との接続関係から

保護者による意識調査(2012)

- 保護者、教育職員にアンケートを取ったレアなケース
- 先生の数が少ないため、校務に追われ、子ども立ちと触れあう時間減る。
- 児童・生徒数 21－25人くらいがよい
- 保護者の役割が増える・・・PTA、学校行事など
- 教師は小規模校の多忙な条件にネガティブなのか
- 人間関係固定化、教職員数減少、活動の制限(?)

宮代町小中学校の適正配置に関する基本方針

- 小中学校1校の12～18学級
- 子どもたちが集団で育つ環境として「20人以下」では難しい。「30人程度」が望ましい。
- 教員配置、公務分掌にやたらと配慮
- 小 2～3学級、 中 4～6学級 は

2. 小中一貫、義務教育学校法制化 16年4月 22校の義務教育学校

- 過疎地の小規模校と都市部の大規模校に2極化
- 3分の1が、200名以下の小規模校、全校45名の学校も・・・
- 6校が品川の大規模校、連休明けに中2自殺事件が
- 今後予定している114校・・・多くは過疎地の統廃合に利用されるのか。
- 文科省の前期課程6年・後期課程3年、財政優遇措置なしに不満も

新しい小中一貫型・小中学校

- 遅れた省令 3月22日発令
- 1 連携型・・・設置者が異なる小学校と中学校
 - ① 隣接する自治体の小学校と中学校のケース
 - ② 都道府県立中高一貫校と区市町村立小学校のケース
- 独自教科の開設可、教育課程の弾力化
- 2 併設型・・・設置者が同じ小学校と中学校
 - 複数の小学校と中学校のセットも
- 41都県で439件が予定・・・多くはこの型

平成の学制大改革

- すでに2010年から経産省、財務省「グローバル人材」「学校制度の複線化」
- 2011年6月開始 中教審第2次教育振興基本計画審議で文科省の「複線化」路線明確に
- 安倍以前から、自民党の教育再生実行本部(2012年)で構想
- 「グローバル人材育成」のために・・・
- ① 大学教育の多様化、大学入試の「達成度試験」導入
- ② 後期中等教育の多様化 、
- ③ 初等教育からの多様化・・・ねらいは実はコスト削減・統廃合

4 小中一貫教育、小中一貫校は どのように拡大したか

(1) 広島県呉市「研究開発学校」として小中一貫校スタート (2000)

- 財政危機の市、3小1中統廃合を根拠づけるための小中一貫カリキュラム
- 「中1ギャップ」、小5から下降する自己有能感 4・3・2制の根拠に。発達心理学的には、思春期に低下する有能感はネガティブなものではないにもかかわらず。
- 98年、公立中高一貫校(中等教育学校)法制化、ブームに
- →99年、社会経済生産性本部「選択・責任・連帯の教育改革」、9年間の義務教育学校・「基礎教育」、高校・「基本教育」義務化せず

(2)03-04年 教育特区で拡大、統廃合を進め財界の意向をカリキュラムに反映、京都市は大規模統廃合、コミュニティスクールの全国モデル

- 品川区 4・3・2制 学校選択制で生じた小規模校をまとめる。18校→6校の施設一体型へ 統一カリキュラム、財界の意向受けた「市民科」
- 京都市 立地上の理由から5・4制、4・3・2制、
- 5小2中の大規模統廃合の東山開晴館、「段差」を滑らかに統廃合対策としての地域の保守的再編、コミュニティスクール
- 2005年 中教審答申「新しい時代の義務教育を創造する」自治体の小中一貫教育導入根拠に

(3) 10年、各地で統廃合紛争、 三条市その他多数

- 三条市・・・総務省出身の市長が大規模小中一貫校を強行、保護者、市民、地域産業界(地場産業)が反対運動、紛争化、議会僅差で押し切られる。
- 京都市・・・東山区、5小2中統合に住民らが反対運動、5・4制変則分離一貫校に保護者が反対「6年生を小学校で学ばせたい」
- 羽村市(09年)・・・保護者が「相互乗り入れ」は子どもへのダメージと反対運動、実質阻止へ

(4) トップダウンの施策を下から支える コミュニティスクール・・・統廃合の地ならし

- 02年度、京都市の統合校、御所南小などがモデル、
- 教育委員会と民主的勢力との統廃合をめぐる対立の歴史、統廃合・小中一貫も「下からの要求」に。

学校運営について「協議」のみならず「行動」する「京都方式」(ボランティア参画など)と自称

- ・長野県などへ波及、地域と結びついた学校、統廃合が困難→ 中学校区でコミュニティスクール化、地域とともに小学校と中学校の連携を深めてから
- 小中一貫校化して統廃合へ、13年、大町市 美麻小中一貫校、コミュニティスクール（児童生徒数80名）
- 15, 3, 5 教育再生実行会議第6次提言 全校をコミュニティスクール化提言
- 全国モデルでもあり、京都市は反対運動に困難が・・・押し切る行政

4. 統廃合推進へ

58年ぶり改正の文科省・学校統廃合手引き

「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き」(2015年1月18日)

- 財務省、コスト削減 12学級以下廃校→300億円削減
- 平成27年度、文科省予算、今後「600校」廃校に
- 教職員マイナス4千人→86億円削減
- 「集団の中で切磋琢磨しながら学習 一社会性を高める 一学校は本来一定の規模を」 10年で3000校超が統合→標準規模に満たない学校が約半数 ⇔ 統合が困難な地理的特性や地域コミュニティの核、重要

大きく変わった点は、単学級校「速やかに検討」と通学「概ね1時間」

- 1956年「手引き」
- 標準学級数「12～18学級」・・・人口8000人に1中学、行政効率性から算出
- 通学距離小・4キロ、中・6キロ内
- 1973年、文部省「Uターン」通達
小規模校でも教育的効果、価値。
機械的な廃校はなし。
- 2015年 「手引き」では
- 小「**6学級**」中「**3学級**」以下・・・学校統廃合等により適正規模に近づけることの適否を速やかに検討
- 通学「概ね1時間以内」を一応の目安に（徒歩・自転車での4キロ・6キロは引き続き妥当だがスクールバスなどの選択も）

新たな時代の教育は小規模校では 困難？

- 自ら課題を発見し、主体的に学びあうなど協同的な学習を通じて、意欲や知的好奇心を引き出す。
- 「言語活動、グループ学習、ICT利用、協働型・双方向型の授業革新」
- →小規模校では、班活動やグループ分けのパターンなどに制約

学校統廃合に際して留意すべき点

- 保護者、地域住民と危機意識、将来ビジョンを共有
- 学校運営協議会を最大限に利用
- ……しかし、地域住民より、学校に具体的イメージ持つ保護者重視
- 教育委員会への首長権限の強化 大綱(統合に関する指針や計画)、総合教育会議の利用(統合校の個別に施設整備や教育条件)
- 小中一貫校による統合も1案として、一貫校務支援システムにも利用

通学にスクールバス・・・でも心配が

- 通学は子どもの人格形成に重要な意味を持ち教育を受ける権利に関わる。(統廃合判例)
- →スクールバスのデメリットに対するフォローが詳細！
- 地域との関係の希薄化、運動量の確保、バス内での様々な活動、教室でのクールダウン などなど
- **相当、文科省は配慮している。アンケート調査でも集中的に聞いている。**

後半、小規模校でも存続すべき ケース

- 学校を当該地域コミュニティの存続や発展の中核的な施設と位置付け、地域を挙げてその充実を図ることを希望する場合
- 地域の文化的センター
- 避難拠点、など「公共性」の視点を

WHO 学校は100人以下が望ましい(2013)

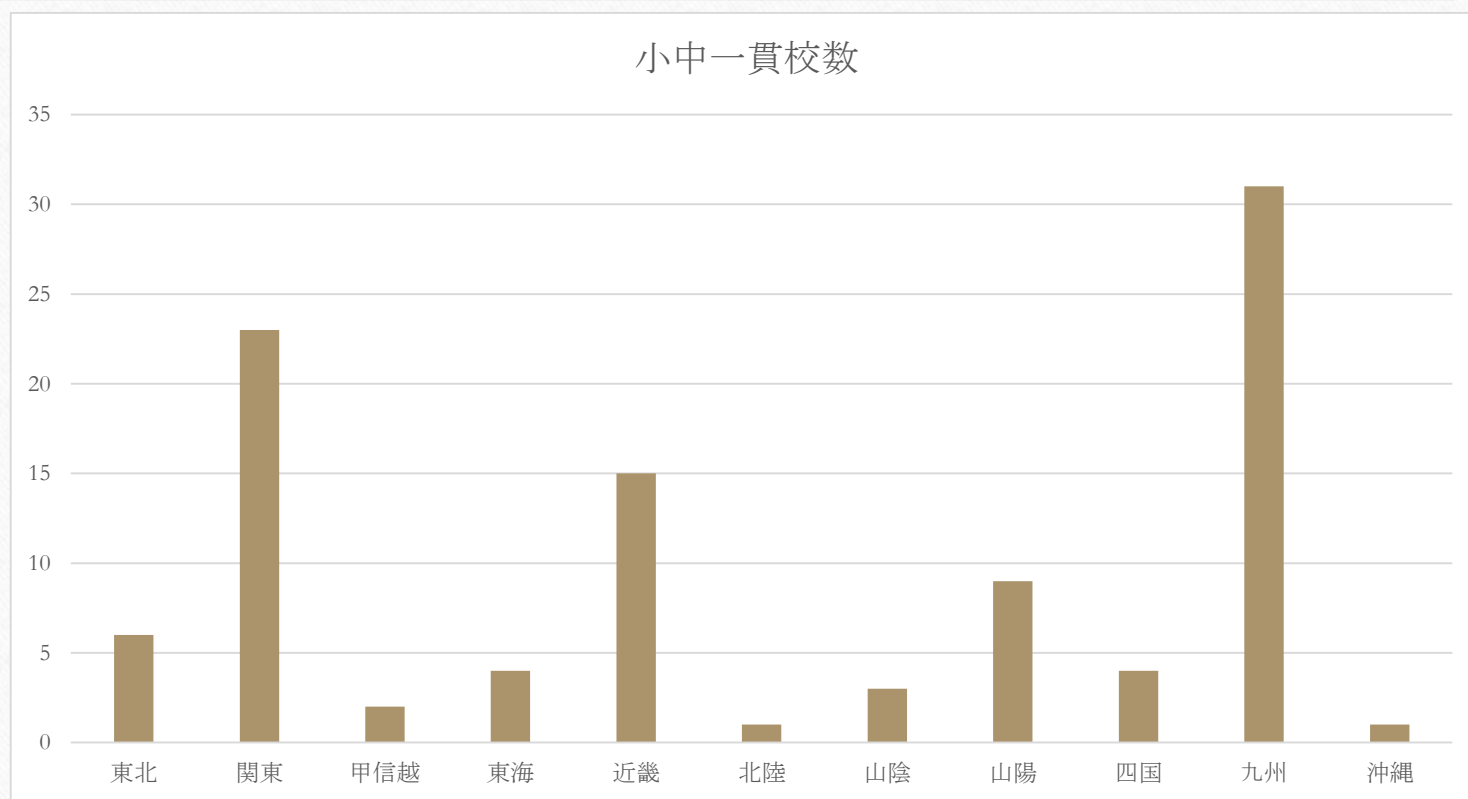
- それらはすべて、大規模な機関においては回避することができない規則および規制を回避するためには、**教育機関は小さくなくてはならない——カーティス報告が提案した生徒100人を上回らない規模——**という点で意見が一致している。
-
- 非人格的な規則ではなく、人間的な関係に基づいたインフォーマルで個性的な教育は、こうした条件のもとで初めて可能になる。

5 検証されていない教育的効果と デメリット

- ① 朝日新聞調査 (2013)
- ② 文部科学省調査 (2014)
- ③ 大規模な子ども調査 (2013-14)
- ④ 「中1ギャップ」の真実 (2014)

(1) 朝日新聞調査 一貫校=同一敷地、9年一貫カリキュラム
施設一体型100校、九州が3分の1、地域再編「選択と集中」
道州制導入がインセンティブに、宮崎、佐賀・・北海道はゼロ、
(2013年10月、朝日新聞全国アンケート調査より)

施設一体型小中一貫校の分布



過半数が単学級 多い過疎地の小規模校

- **統廃合か小中一貫かを地域に選択させる。**
- 福知山市など、地域に学校を残す方途としての小中一貫校
- 100校中約53校は全児童・生徒270人以下の小、小中規模校
- 58年ぶり統廃合「手引き」、教育委員会の首長権限の強化で、小規模校を廃校にしてコスト削減
- 地域の学校を残すための小中合同校舎はあり。
従来の小中学校制度ではだめなのか。

小中一貫校の導入理由・・・統廃合が1位

(13年朝日新聞アンケート)

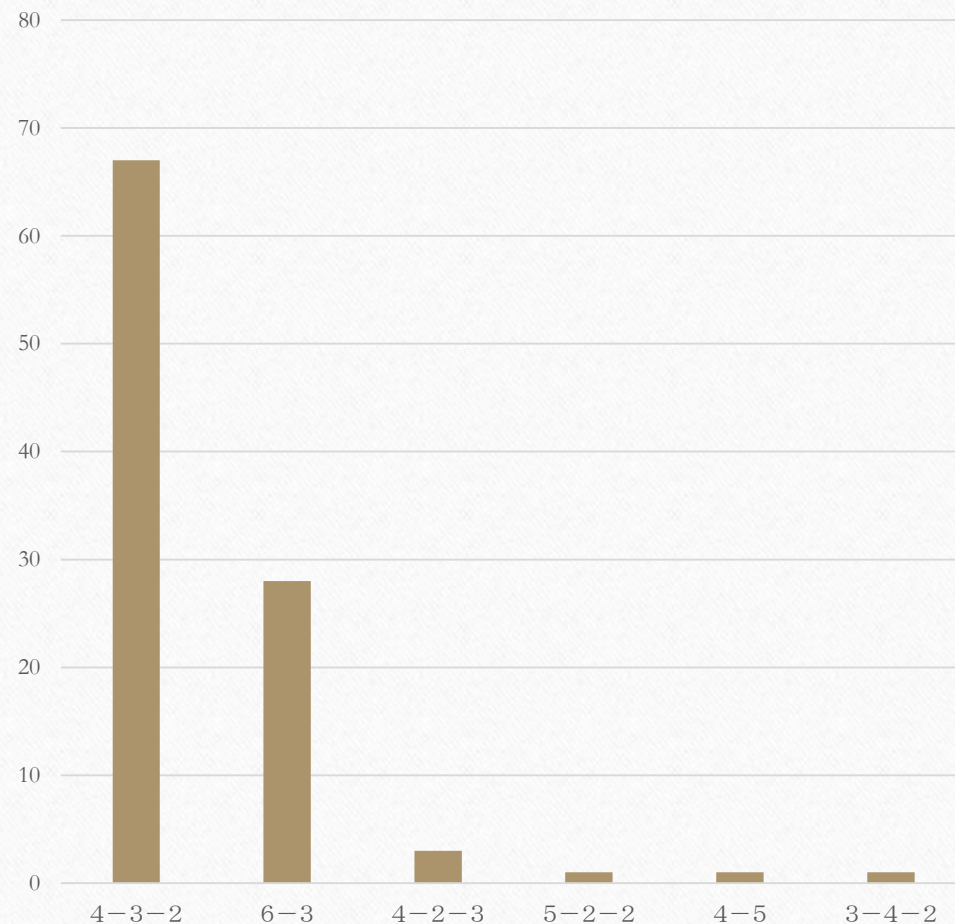
-
- | | |
|------------------------------------|----|
| • 学校統廃合の中で計画 | 52 |
| • 公立学校の多様化を推進
(ある意味で、すごい選択肢である) | 45 |
| • 町づくり(町おこし)の核として計画化 | 21 |
| • 首長が公約で掲げた | 16 |
| • 学校選択制と並行計画化 | 12 |
| • 児童生徒の増加に対応するため | 10 |
| • その他 | 21 |

7割弱が4・3・2制、
次いで6・3・制

多様なようでも、
多くは4・3・2制

文科省調査でも
同様な内容

学年区切り(1校複数回答)



小中一貫の目的,

- ①学力向上、②生徒指導、③地域とともに学校づくり、④教員の指導力、ばらせる目的

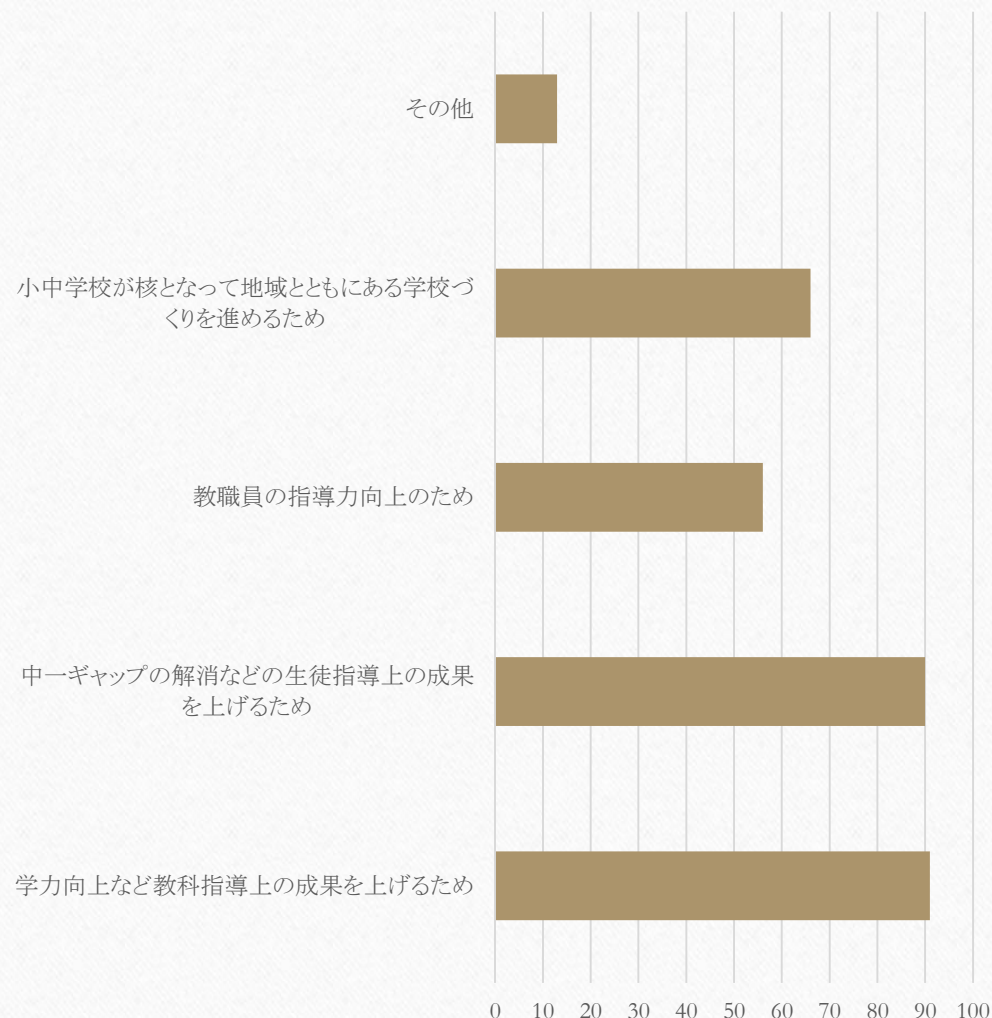
9年一貫したカリキュラム

(例えば「読解科」「市民科」など学校設置科目を含む)

は、意外と少なく50%に過ぎない。

**文科省調査とほぼ一致する
内容**

小中一貫校の目的



小中一貫の成果 94%が成果あり

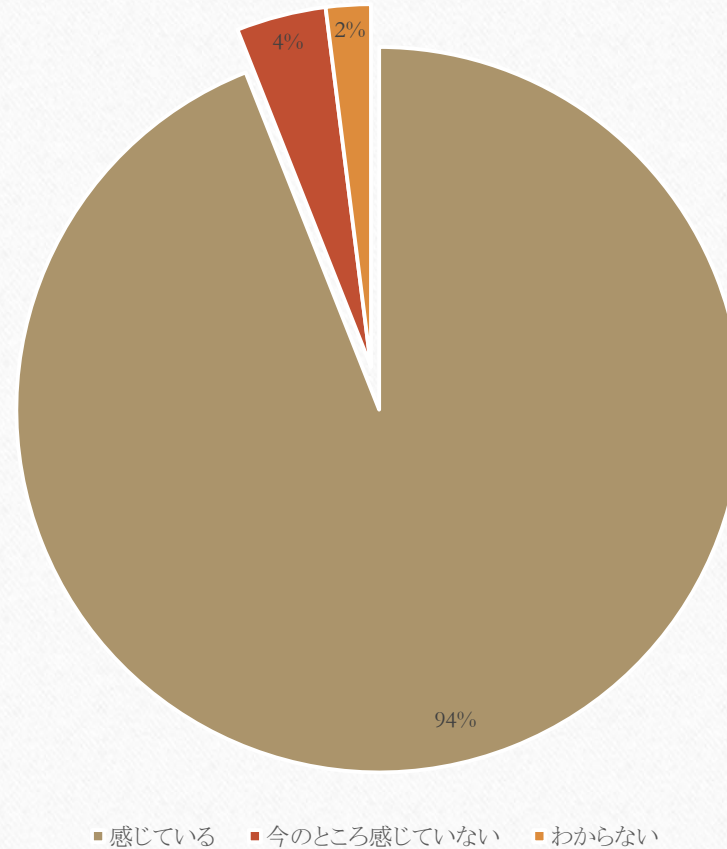
子どもに関する記述はばらばら
教師に関する記述は「小中教
員の連携」「小中教員の理解深
まる」などがやや目立つ。

なかには「教員の成果は感じる
が、子どもの成果ははっきりし
ない」といった正直な回答も。

文科省調査も

- ・小・中教員の連携
- ・中学に対する不安の
軽減

小中一貫校の成果



課題ありも86%
こちらは記載が多い。

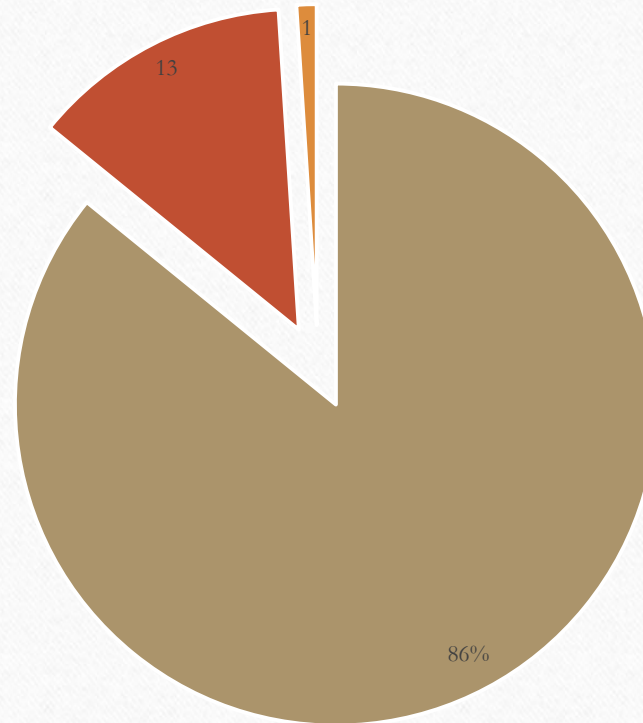
5・6・7年生に集中する課題

「7年生の対応に教職員・児童もとまどい」「6・7年生が1番の課題」「7年生の充実」「小6がリーダーの役割を発揮できない」「7年生が中学生としての自覚もつ工夫を」「成長の切れ目の小中の切れ目がうまく機能しない」「卒業式にそれぞれの思いで合同に難しさ」など集中する。

教員も「5・6・7」関係の回答多数

⇒接続部に制度的課題があるのでは

小中一貫校の課題



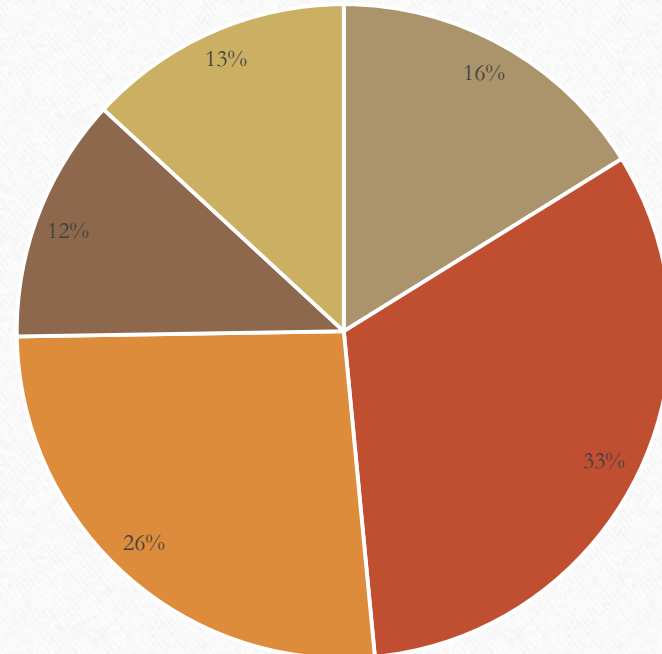
■ 課題がある ■ いまのところない ■ わからない

6－3制学制を改めたほうがよいか、割れる意見

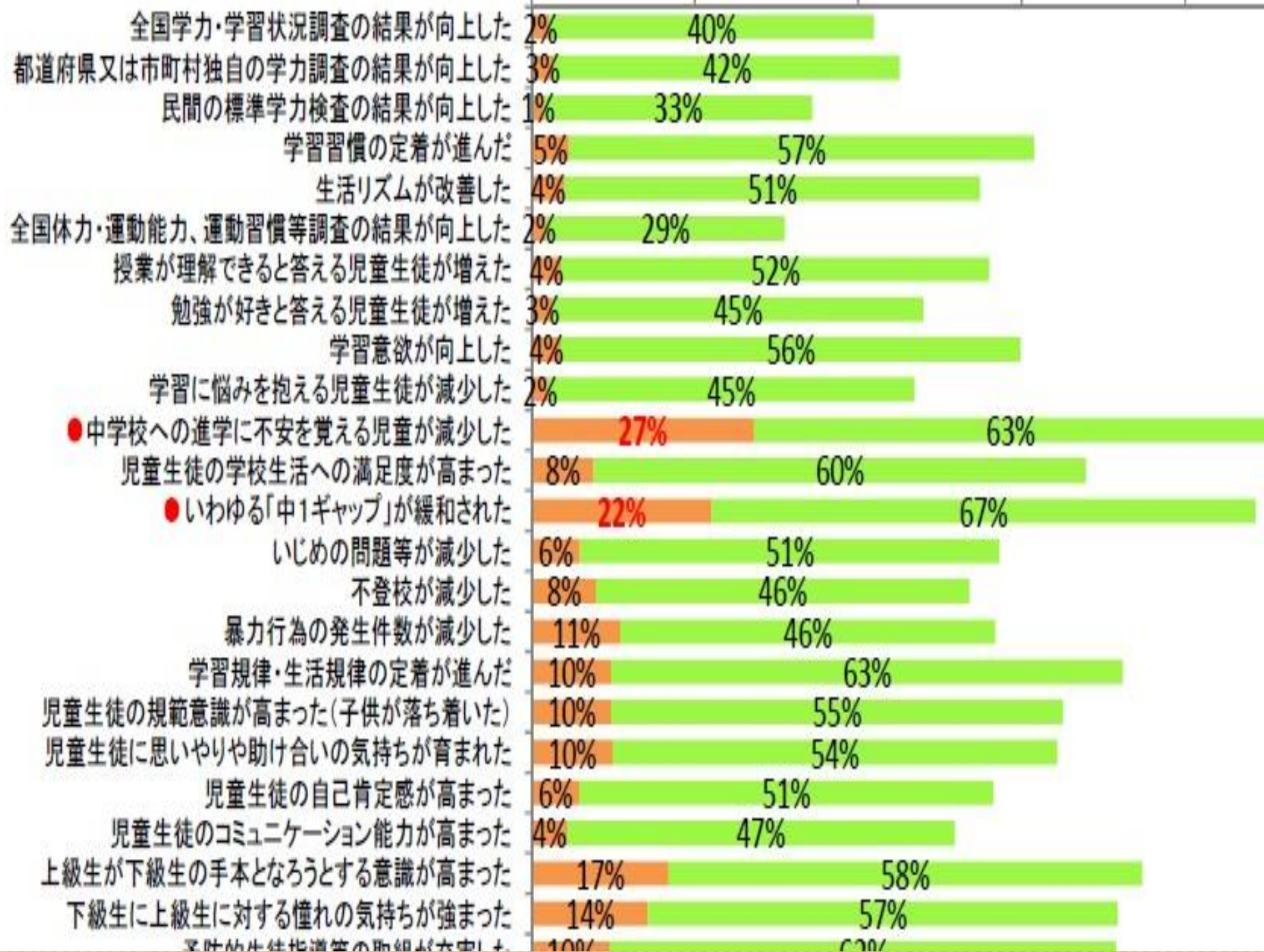
どちらかという改めたほうがよい・32

どちらかという今のまま、26で拮抗

6－3制の学制について



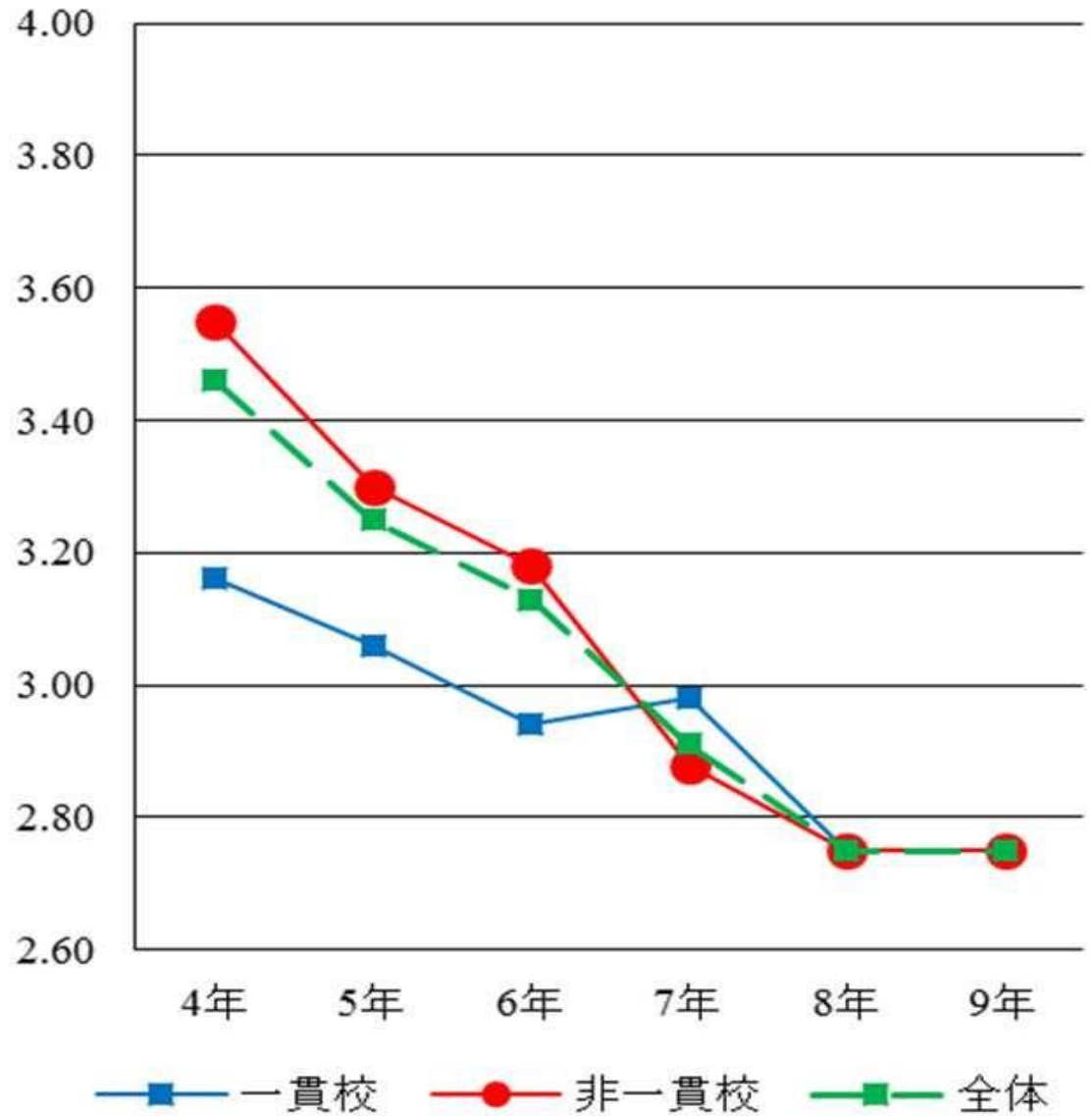
- 改めたほうがよい
- どちらかと言うと、改めたほうがよい
- どちらかと言うと、いまのままでよい
- いまのままでよい
- わからない



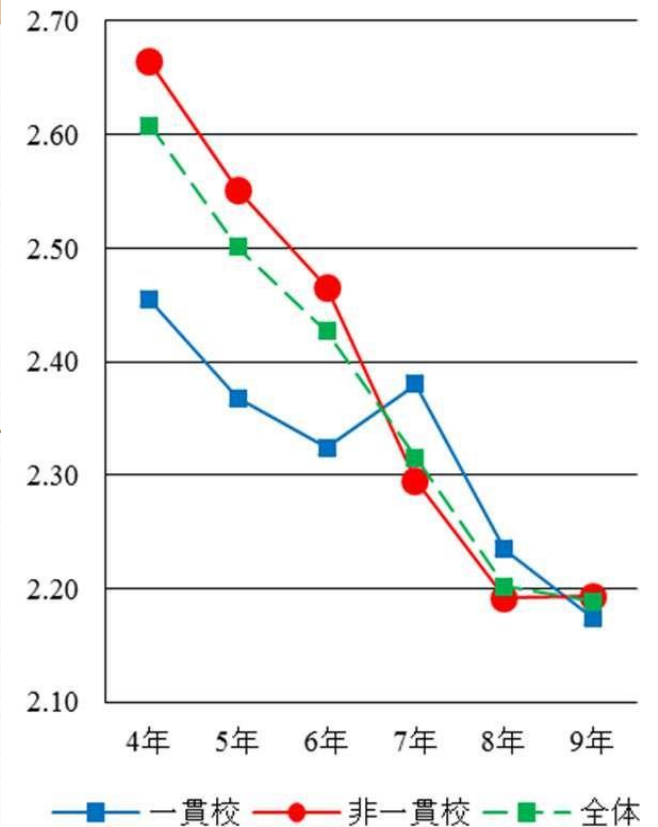
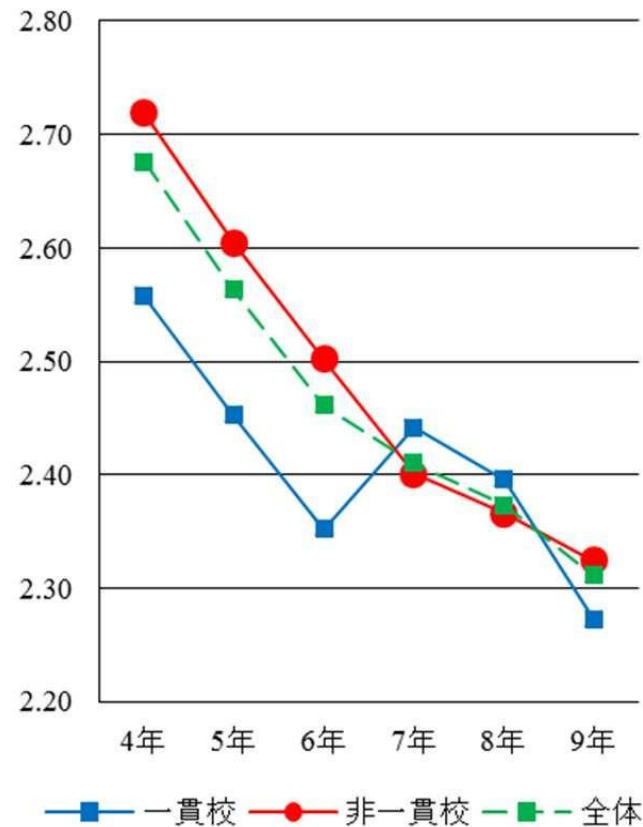
(3) 子どもを対象にした大規模意調査 一貫校と普通の小・中学校を比較した 大規模アンケート調査(途中経過ではあるが)

- 文科省科学研究費研究「小中一貫教育の総合的研究」(2012-14年度)
- 2013年、小中一貫校と非一貫校を比較した大規模アンケート調査、発達心理学関係3名、教育課程関係2名を含む領域を超えた研究者約10名による。
- 小中一貫校(小7校 711名、中7校、682名 規模は多様)
- 非一貫校(小40校 3587名、中16校、3205名)の、小4・5・6・中1・2・3を比較した調査
- 学校適応感、精神的健康、コンピテンス、独立性、協調性に着目して→やや驚くべき結果が・・・

子どもの「自信」についてみると・・・



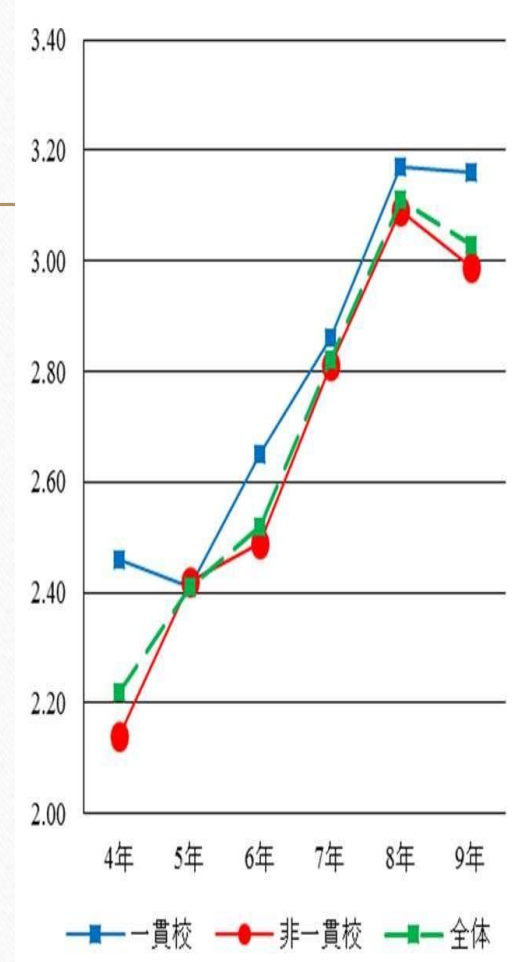
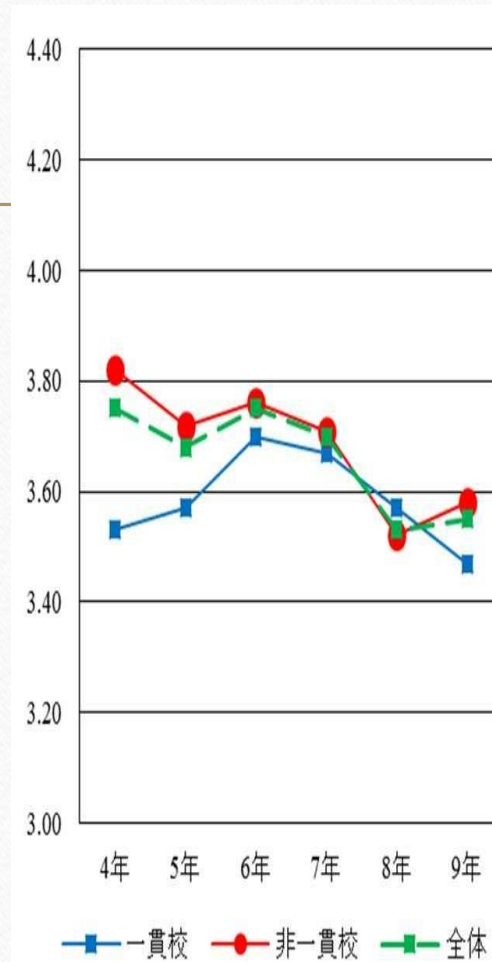
運動、 自己価値



- 非一貫校: 小学校段階は、友人関係、運動、自己価値のコンピテンズが高い。中学3年生でも、友人関係のコンピテンズは高い
- 一貫校: 小学校段階は、友人関係、運動、自己価値のコンピテンズが低い。

統合的適応感覚・疲労

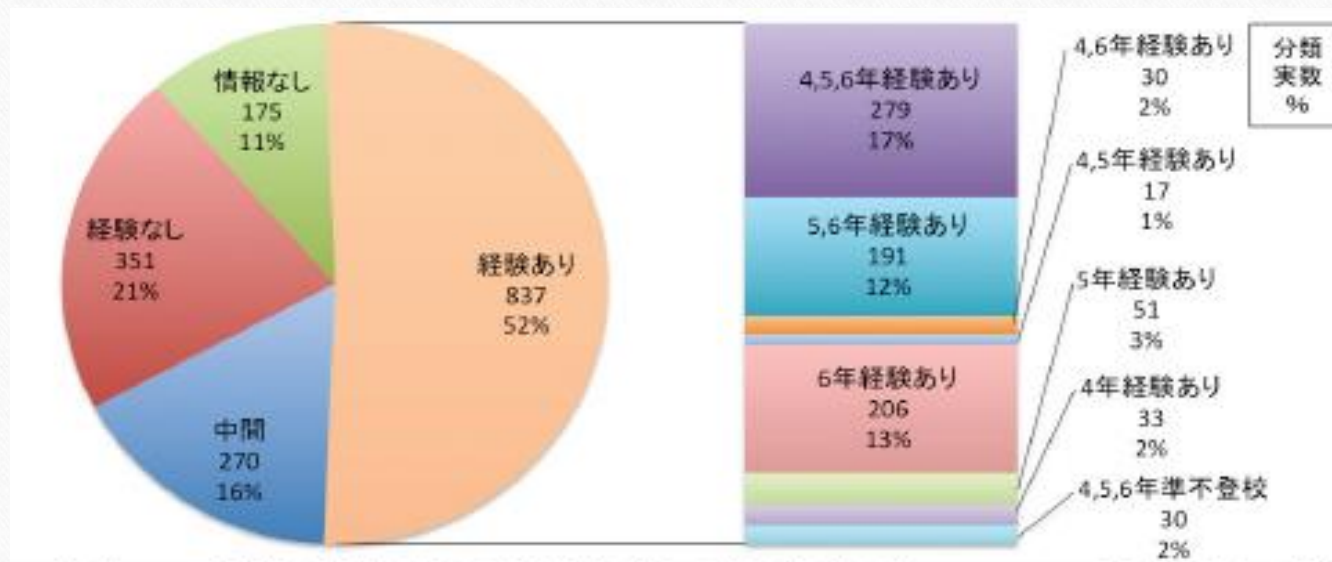
- 小学校段階では、精神的健康
- 学校適応感、コンピテンスの多くの指標において非一貫校の方がポジティブ。
- 小中規模の一貫校でも低いコンピテンス。



非一貫校は小学校において 多くの指標でポジティブ、中学校では一致

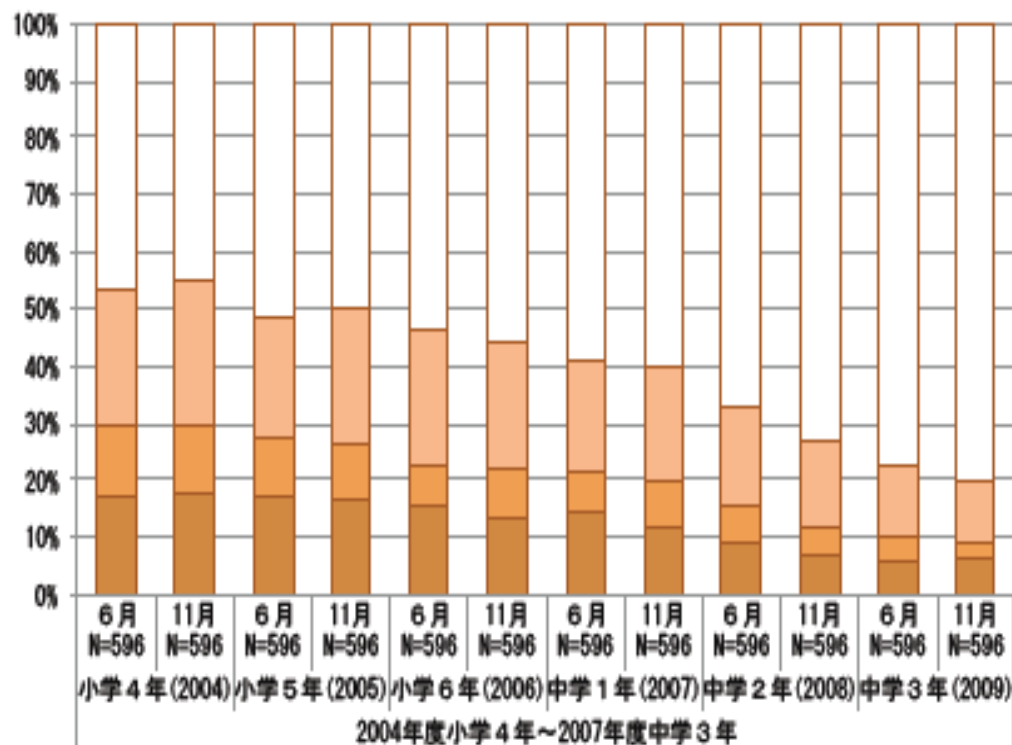
- 小学校段階では、精神的健康、学校適応感、コンピテンスの多くの指標において、施設一体型小中一貫校よりも非一貫校の方が高い傾向を示す。
- 5, 6年生が最上級生として扱われることによる自信、責任感、教師からの期待など
- 最高学年として学校行事や児童会などでリーダーの役割を果たす
- 身近に自分よりも身体の大きな上級生(中学生)がいることによる有能感獲得機会の欠如
- 統廃合の影響もあるか

「中1ギャップ」の真実 国立教育政策研究所(2014年)



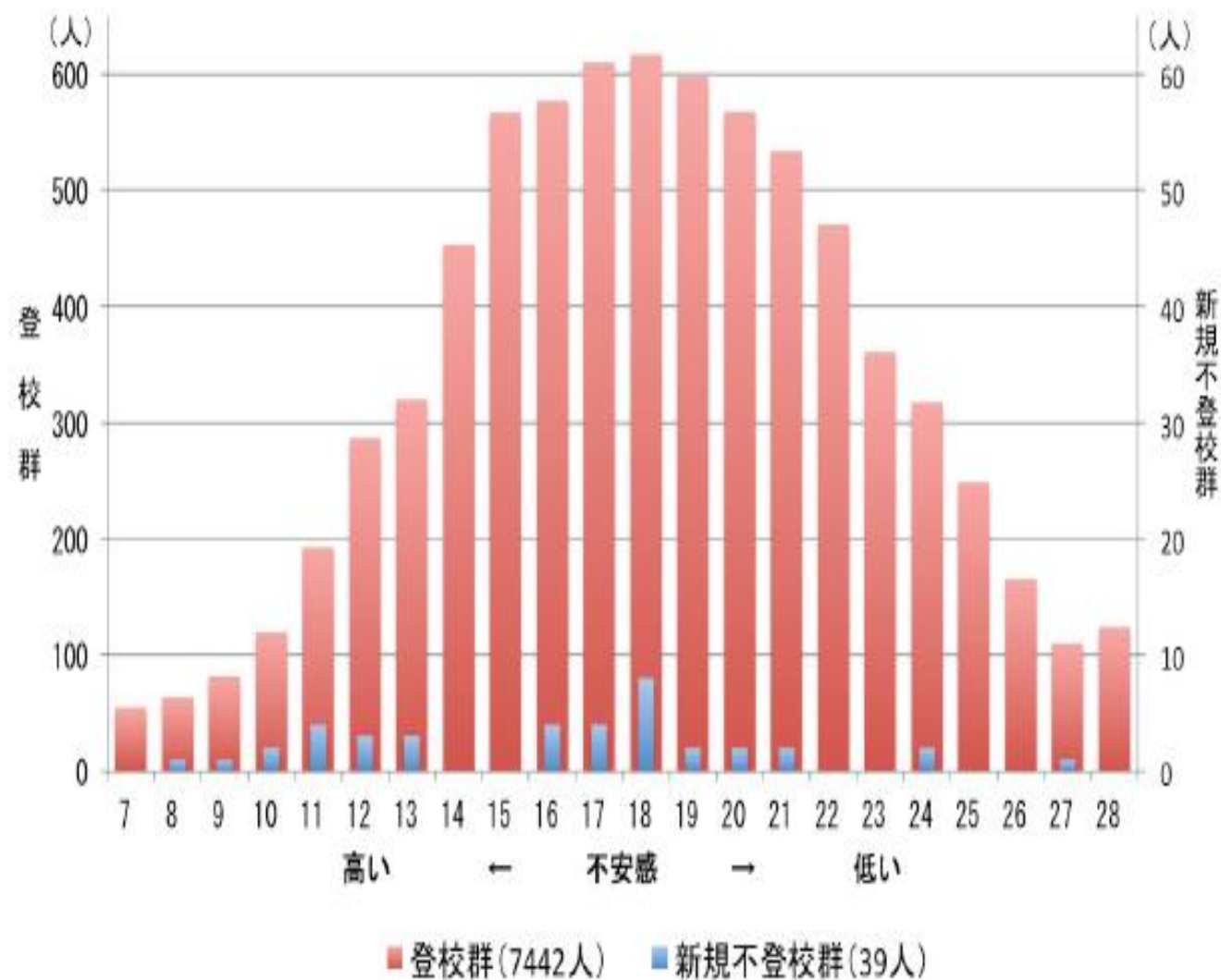
出典：国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター『不登校・長期欠席を減らそうとしている教育委員会に役立つ施策に関するQ&A』平成24年6月

問9ア. いじめ被害：仲間はずれ、無視、陰口



2004年度小学4年～2007年度中学3年											
□ぜんぜん	46.5	45.1	51.7	49.8	53.9	55.5	58.9	60.1	66.9	72.7	77.9
□今までに1～2回	23.5	25.3	20.6	23.5	23.7	23.0	20.1	20.1	17.8	15.9	12.1
□月に2～3回	13.3	12.1	10.6	10.6	7.2	8.4	6.5	8.1	6.5	4.7	4.4
□週に1回以上	16.8	17.4	17.1	16.1	15.3	13.1	14.4	11.7	8.7	6.7	5.7

出典：国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター『不登校・長期欠席を減らそうとしている教育委員会に役立つ施策に関するQ & A』平成24年6月



※中子進子に関する不安感を尋ねた7つの質問項目に対する4件法の回答に、それぞれ1点から4点を与え、合計した結果(7点~28点)の分布。値が低いほど不安感が強いことを示す。

出典：国立教育政策研究所生徒指導・進路指導研究センター『不登校・長期欠席を減らそうとしている教育委員会に役立つ施策に関するQ & A』平成24年6月

子どもの発達にとって小中一貫教育は 教育的効果が検証されていない

- 教育的効果が検証されていない小中一貫教育。
- 小学校のリーダーとして大きく成長する5, 6年生の成長・発達保障の困難、自己有能感、豊かな生活概念獲得が科学的概念獲得の基礎に。
- 学校間移行による成長・発達の課題、中学校への「不安」も発達の鍵。
- 小学校文化の切り捨て、中学校化の拡大⇒小学校の中学校化。
- 教育内容の前倒し、小学校からの管理強化。

小中一貫校・統廃合のモデルは

		デトロイト市における公立学校数の推移					
		2003年		2014年		全体校数に占める割合	
初等教育のみの学校		125校		16校		45.6%→16.5%	
PK・K-5・6							
初等教育に中学を含む学校		30校		46校		11.3%→47.4%	
PK・K-8							
中学校		30校		1校		11.3%→1.03%	
ミドルスクール							
公立学校数		266校		97校			
		エレメンタリー・ミドルスクールの出現と急増				小学校ほぼ消滅、中学校消滅	

NCLB法、選択、生徒1人当たり予算配分、 そして統廃合、地域崩壊へ



地域崩壊へ廃校になった学校、 デトロイト市266校(04)が97校(13)に



統廃合は子どもにとって —地域が子どもを守る

- ダメージを受けた子どもたち、子どもの発達にとっての地域の重要性
- **「地域が子どもを守る —東京・東久留米の学校統廃合を考える—」**2007年 ケイ・アイ・メディア、田中孝彦、山本由美、東久留米の教育を考える会
- **東京都東久留米滝山小の統廃合(2003年)のケース**
- **学校統廃合後、子どもたちが広い意味での“心的外傷”、「荒れ」。**
- **・革新市政後、保守系市長が3件の小学校統廃合計画、8小, 4小で阻止**
- **滝山小学区、市行政が、小規模校は教育的効果が高くない、子どもたちに平等な教育サービスを提供するために一刻も早く統廃合を、と指定校変更の弾力化。**

「原風景」としての小学校

- 子どもの安定した感情の成長・発達に「原風景」が持つ意味
- 地域を奪われて「デラシネ（根無し草）」に