

# 中核市における学校統廃合の事例研究：効果的な行政手法の考察

## Case Studies of School Consolidation in Core Cities : Effective Administrative Methods of Japanese Local Governments

鈴木 美穂

Miho SUZUKI

(教育支援高度化専攻 教育ガバナンスキャリアコース)

キーワード 学校統廃合、統廃合プロセス、廃校跡地利活用、説得、誘導、中核市

### 1. はじめに

自身が所属するA市を含めて地方自治体の公立小中学校の小規模化が進んでおり、学校統廃合の検討が喫緊の課題となっている。また、現代の自治体行政では、住民同士あるいは住民と自治体間の合意形成が大変重要になっており、学校統廃合プロセスは教育行政におけるその代表例といえる。しかし、多くの自治体が保護者や地域住民との合意形成を課題としている一方で、保護者や地域住民の合意形成を進める効果的な手法は確立されていない。

### 2. 研究の背景と目的

学校統廃合プロセスの先行研究として、西村(2010)は、審議過程の検討素材や統廃合後の学校と地域を見据えた議論を十分に行うため、合意形成を育むための基盤の構築が求められるとした。御代田(2019)は、地域教育経営の核は、学校統廃合に伴い学校区内に複数存在することになる地域運営組織と関係を維持していくことであるとした。また、廃校跡地利活用に着目した統廃合プロセスの研究として、斎尾(2008)は、統廃合プロセスと廃校舎利活用プロセスを継続的かつ計画的にすすめていく具体的な仕組みの提案が課題であるとした。どの研究も、学校と地域の関わりを重視し、教育の視点だけではなく、地域経営の視点が必要だとしている。しかし、成功している具体的な事例が少なく、どのような学校統廃合プロセスが地域住民の合意形成が得やすい効果的な行政手法であるかは不明である。

本研究では、自治体の学校統廃合における合意形成の過程を調査し、保護者や地域住民の合意形成が得やすい効果的な行政手法を導く。そして、

自治体の学校統廃合を進める際の手助けとする。なお、公共政策学の領域では、目的を実現するための公共政策の手段として、直接供給、直接規制、経済的インセンティブ、その他(啓発)などの類型で説明されており、これを本論文では行政手法として参照する。特に、学校統廃合については、誘導や説得が有効だと考える。

### 3. 研究の対象と方法

研究の対象は、主に中核市とする。中核市に限定する理由の1つは、筆者の所属するA市が中核市であり、今後A市で学校統廃合を検討する上で、人口規模の近い中核市が参考になるからである。また、中核市の人口要件や行政事務における権限がほぼ共通していることなどから、行政主体としての同質性が高い一方で、将来推計人口の増減率に差があるため、様々な事例を抽出できるからである。

データは、アンケート調査とインタビュー調査により収集する。アンケート調査は、中核市を対象に実施する。インタビュー調査は、アンケート調査の結果から選出した中核市4市及び比較対象として中核市以外の1市を対象として実施する。

### 4. アンケート調査の調査結果と分析

質問紙調査の概要と調査結果の一部は表1の通りである。全ての設問は過去10年間(2012年度~2021年度)の範囲とした。

アンケート調査結果をもとに、3つの観点から探索的な分析を行った。まず、学校統廃合を進めていく際に、保護者や地域住民等で構成される地域検討会議や協議会等(以下、「地域検討会議等」という。)の立ち上げから解散までの期間(以下、

「設置期間」という。)に注目した。設置期間が短いほど、学校統廃合の決定に至る合意形成が早く、保護者や地域住民を説得できる効果的な行政手法が存在する可能性がある。そこで、設置期間とほかのアンケート調査結果の関係性から2つの視点で分析した。

1つ目は、「統合校を小中一貫型小学校・中学校や義務教育学校（以下、「小中一貫校」という。）としている場合に、小中一貫校と設置期間の長さとの間には、何らかの関係があるのではないか。」という点である。統合後の学校を5つに分類し、設置期間の平均月数を算出した。結果、「小中一貫校ではない」の設置期間が短い傾向にあった。これは、小中一貫校を進める場合、調整項目が多く、審議に時間が必要であるため、設置期間が長くなるという可能性がある。

2つ目は、「直近の学校統廃合の学区においてコミュニティ・スクール（以下、「CS」という。）の指定がある場合、CSの指定と設置期間の長さとの間には、何らかの関係があるのではないか。」という点である。CSの状況を4つに分類し、設置期間の平均月数を算出した。結果、「統廃合の検討以前から、CSに指定」が、最も設置期間の平均月数が短かった。これは、CSで常時から熟議することで、学校、地域、保護者の合意形成が取りやすくなるという可能性がある。

さらに、3つ目の観点として、廃校跡地利活用の調査結果から、「廃校跡地利活用について、協議・検討時期と利活用の決定との間には、何らかの関係があるのではないか。」と考えた。協議・検討時期を「統廃合前」と「統廃合後」に、利活用の決定を「決定」と「未決定」に分類し、カイニ乗検定を用いた結果、優位な差があった。統廃合前から廃校跡地利活用を検討している場合には、利活用が決定している可能性を示している。

【表1：アンケート調査の概要と調査結果の一部】

調査対象	中核市（2022年4月現在）62市
実施期間	2022年6月27日～7月22日
回収数（回収率）	62市／62市（100%）
調査内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・属性について</li> <li>・学校統廃合の現状について</li> <li>・統廃合のプロセスについて</li> <li>・廃校の跡地利活用について</li> </ul>
統廃合の実施	実施した：42市（67.7%） 実施していない：20市（32.3%）

廃校数	小学校 129校、中学校 42校 最大値：小学校 11校、中学校 8校
地域検討会議等の開催	開催した：29市（74.4%） 開催していない：8市（20.5%） 不明：2市（5.1%）
設置期間	平均値：23.6か月 最小値：4か月 最大値：116か月
CSの指定	CSの指定はしていない：14学区（48.3%） 統廃合後の統合校を、CSに指定：6学区（20.7%） 統廃合の検討以前から、CSに指定：5学区（17.2%） 統廃合の実施に合わせて、CSに指定：4学区（13.8%）
廃校跡地利活用の決定	決 定 93校（46.7%） 一部決定 5校（2.5%） 未 決 定 83校（41.7%） 不 明 18校（9.1%）

## 5. インタビュー調査の調査結果

アンケート調査を捕捉するため、自治体へのインタビュー調査を実施した。インタビュー調査の内容は、学校統廃合に関する計画、方針等、統廃合のプロセス、廃校の跡地利活用、小中一貫校についての全10問である。

インタビュー調査の対象は5自治体を選出した。まず、アンケート調査結果から、過去10年間に多くの学校統廃合を実施している、もしくは、今後多くの学校統廃合を計画している4市を選出した。また、アンケート調査に際し、地域の意見を円滑にまとめられた理由を記載した自治体を優先した。さらに、中核市との比較対象として、中核市以外の1市を選出した。

B市～F市のインタビュー調査結果概要の一部を表2にまとめた。特に学校統廃合プロセスに影響を及ぼす内容について抽出した。

## 6. 効果的な学校統廃合プロセスの考察

5自治体のインタビュー調査結果から、合意形成の過程を4つの視点から考察する。

### (1)小中一貫校の視点

B市では教育振興基本計画のなかで小中一貫教育を推進しており、教育環境整備をより一層推進するための1つとして、学校統廃合に取り組んでいる。特にS学園は地域の教育環境をより良いものにしていくため、当初の予定から小学校2校を加え、義務教育学校の導入を決めた。C市では、もともと統合小学校2校は、保護者や地域住民から賛同が得られず、合意形成が困難であった。そ

【表2：インタビュー調査結果概要の一部】※下線は、考察に關係する部分

	4 円滑にいった理由	5 CS の影響	7 廃校跡地利活用	8 小中一貫校の導入経緯
B市	再編の決定までは、円滑にいった地域はない。開校準備委員会で新しい学校に向けて決めていくなかで、前向きに取り組んだ地域あり	CSは2022年度から義務教育学校に導入したため影響なし	廃校の小学校を特色ある教育校として2校活用 まちづくりを担当する市民局で、学校施設の跡地活用を地域と話し合いながら進める。	小中一貫教育を進めるなかで、一体型小中一貫校をモデル校として指定 地域の教育環境をより良いものにしていくために、義務教育学校の導入を決定
C市	小中一貫教育校、新しい学校をつくるアピール 学校運営協議会委員、地域住民の代表者の理解	CSの導入が統合に向けて有利に働いた。	廃校後2年間は継続暫定措置として学校開放を許可	小学校統合だけでは進まなかったため
D市	最初から地域の役員が乗り気で主体的に動いた。今後は、学校再編に係る地域協議の流れを3ステップで議論	CSは2022年度から全校で導入 直近の学校統廃合にCSの影響なし	借地の場合は、跡地利活用が非常に困難 廃校跡地に放課後児童の関係施設を設置	2026年度に義務教育学校を開校予定 地域からの要望書あり
E市	地域が保護者の意向を尊重する。 連合自治会長や自治会長たちが最初から理解を示す。自治会長たちに住民として一任する。	CSの導入なし	過去には、地域住民からなる跡地利活用地域懇話会で利用を検討 現在は、市長部局の市有財産の活用検討を行う部署が検討	検討協議会のなかで、地域から小中一貫教育について提案
F市	小学校地区ごとの協議会設立により、様々な意見に対して議論の場を持つことができた。	CSは開校と同時に開始 CS設置準備委員会で、通学支援を協議しボランティア設置へ	市長部局の担当課が、地域住民と話し合いを進めた上で、公募型プロポーザルを実施	2020年度の統合校の開校と同時に、全市的に小中一貫教育を展開

ここで、小学校2校、中学校1校の小中一貫教育校を計画し、推進モデル校の指定、小中一貫教育の良さを保護者や地域にアピールした。小中一貫教育を新しい学校のコンセプトとし、統廃合の合意に至ったのである。また、F市では、小中一貫教育のねらいや効果を評価し、そのなかで施設一体型の小中一貫教育校をモデル校とした。小中一貫校という「新しい教育」が学校統廃合を説得するシンボルとなり、合意形成を促したのである。

さらに、C市を除く全ての小中一貫校は新設である。この「新しい校舎」は、統廃合の合意形成に至る大きなインセンティブとなり得る。実際に、D市では、廃校した高等学校の既存校舎を活用することもできたが、新設予定である。また、F市では、統廃合に納得していない人たちが、新設校を開校して変わったという。新校舎の建設が統廃合の合意形成や反対派を抑えるポイントになっていると考える。小中一貫教育という「新しい教育」のメリットを広くPRすることで保護者や地域住民を説得し、小中一貫校の「新しい校舎」が学校統廃合の合意形成を誘導するのである。

しかし、小中一貫校は全ての統廃合のケースに有利に働くものではない。B市やC市では、ほかの統合校を小中一貫校としなかった理由として、遠い通学距離や施設整備費、大きすぎる規模等をあげた。小中一貫校が適している条件の整理が今

後必要になる。

### (2)CSの視点

C市では、学校統廃合以前からCSを導入しており、学校運営協議会委員(以下、「委員」という。)の主導で学校統廃合が進められた経緯があり、委員の理解(合意)が大きく影響している。しかし、それは委員の考え次第であり、全ての学校統廃合においてCSの影響があるとは言えない。

一方、F市では、CS設置準備委員会の中で話し合ったことが、課題解決の1つとなり、不安を解消することに繋がったという。先行研究では、CSがうまく機能すれば、廃校後の地域を保持もしくは活性化する可能性を示している。F市の事例はその好事例であり、広域による通学困難という統合後の課題を、CS設置準備委員会を通して解決し、見守りボランティアの活動は地域の活性化に繋がる可能性がある。

### (3)廃校跡地利活用の視点

廃校跡地を活かして、地域経営に繋げようとしている事例があった。B市では、まちづくりを担当している市長部局の担当課が窓口になって、一緒に学校再編の話を進める場合がある。また、E市では、学校統廃合の決定後、地域住民からなる跡地利用地域懇話会のなかで、廃校舎を公民館へ転用している。そして、F市では廃校跡地を「新しい地域コミュニティの拠点」として提案してい

る。地域に点在している公共施設を機能集約することで、新たなまちづくりの拠点として生まれ変わる未来志向型のまちづくりを目指している。地域住民の意見を尊重しつつ、廃校跡地を「新しい地域コミュニティの拠点」として再構築する手法は、学校統廃合後の地域経営の視点の重要な鍵となる。廃校跡地利活用を公共施設の再編により、新たなまちづくりの拠点として捉えることで、地域住民を廃校による地域拠点の喪失という負の感情から救うことが可能になるのだ。

#### (4)満足化の視点

学校統廃合の合意形成時に、保護者の本音が届かないという問題がある。保護者の意見を優先する手法として、E市では、まず地域に説明に入り、保護者の決定を尊重することの了承を得るところから始まる。了解が得られた場合には、保護者と意見交換を進めていく。また、F市では、F市立小中学校PTA連絡協議会が提出した要望書が、学校統廃合の方針決定に至るきっかけとなった。PTA連絡協議会からの要望により、保護者の意見を尊重しやすくなる可能性がある。そして、重要なのが保護者と地域住民が自分たちで統廃合の意思決定をすることである。どの自治体も最終決定を保護者や地域住民に委ねている。

葉養（1994）は、学校統廃合政策の意思決定について、「最適化」という枠組みよりも「満足化」という枠組みで考えたほうがむしろ「合理的」であるとした。この「満足化」の基礎となるのが、「保護者と地域住民が自分たちで学校統廃合の意思決定ができる場」だと筆者は考える。学校統廃合の意思決定を保護者と地域住民に委ねるということは、保護者や地域住民が「満足」しない限り、統廃合は進まないということである。しかし、「満足」した場合には、統廃合が一気に進むのである。

## 7. まとめ

本研究の成果は、次のとおりである。学校統廃合における保護者や地域住民の合意形成が得やすい効果的な行政手法とは、まず第1に、保護者と地域住民が自分たちで統廃合の意思決定ができるよう促すことで、「満足」することである。第2に、その自主的な意思決定の場に対し、自治体は保護者や地域住民を説得する材料として小中一貫教育という「新しい教育」のメリットをPRし、合意形成の誘導の材料として、小中一貫校の「新しい

校舎」や「地域経営の視点による廃校跡地利活用」を提案するのである。

しかし、この合意形成の誘導材料は、施設整備費に多額の予算が必要になる。そのため、F市のような公共施設の再配置計画と連動させることで、公共施設全体の最適化を図りつつ、地域住民を廃校による地域拠点の喪失という負の感情から救うことで、地域経営の視点からも地域住民を誘導する材料になり得る。

今後の課題として、小中一貫校が適している条件の整理が必要である。また、小中一貫校が適していない場合に、保護者や地域住民の説得材料として何が必要なのか、より多くの自治体の事例を研究し、考察する必要がある。なお、今回の研究事例は、F市を除いて中核市を対象としたため、中核市以外の自治体に同様のことが言えるとは限らない。特に自治体規模が小さい場合には、合意形成の誘導となる施設整備費の負担は大きいため、現実的ではない。今後の研究により、自治体規模ごとの研究が進むことを望む。

## 主要参考文献

- ・秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉『公共政策学の基礎〔第3版〕』有斐閣 2020.12.
- ・斎尾直子「公立小中学校の統廃合プロセスと廃校舎利活用に関する研究—茨城県過去30年間全廃校事例の実態把握と農山村地域への影響—」『日本建築学会計画系論文集』第73巻 第627号 2008.5. p.1001-1006
- ・西村吉弘「小規模小中学校の統廃合に直面した地域住民の意識変容過程に関する一考察」『国立教育政策研究所紀要』第139集 2010.3. p.169-184
- ・西村吉弘「学校統廃合後の地域の位置づけとその課題」『国立教育政策研究所紀要』第143集 2014.3. p.167-181
- ・葉養正明「公立小中学校の規模政策における意思決定モデルの準拠枠」『東京学芸大学紀要第一部門』第45集 1994.3. p.63-78
- ・御代田桜子「学校統廃合に伴う学校—地域連携の再編過程—人口減少社会における「地域教育経営」論の再構築—」『日本教育経営学会紀要』第61号 2019.6. p.62-77
- ・安井智恵「学校統廃合の円滑な実施に対する コミュニティ・スクール制度導入の成果—伝統校統合の事例から—」『岐阜女子大学紀要』第45号 2016.1. p.97-108